

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Р. М. Опацький

**ЮВЕНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

Монографія

*За науковою редакцією
доктора юридичних наук, професора
Б. О. Логвиненка*

Дніпро
2020

УДК 342.95+351.7
О-60

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 25.06.2020)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

доктор юридичних наук, професор **І.Г. Богатирьов**
(Університет державної фіскальної служби України);

доктор юридичних наук, професор **П.В. Макушев**
(ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»);

доктор юридичних наук, професор **Є.Ю. Соболев**
(Центральноукраїнський державний педагогічний університет
ім. Володимира Винниченка)

Опацький Р.М.

О-60 Ювенальна політика в Україні: адміністративно-правові засади формування та реалізації : монограф. / Р.М. Опацький ; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. Б. О. Логвиненка. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; 2020. 520 с.

ISBN 978-617-7665-98-3

Висвітлено адміністративно-правові засади формування та реалізації ювенальної політики в Україні. Визначено поняття та специфіку ювенальної політики як об'єкта адміністративно-правової реалізації. Розглянуто елементи адміністративно-правового механізму та засад формування та реалізації ювенальної політики в Україні, систематизовано основні напрями адміністративної діяльності державних установ та громадських організацій. Проаналізовано зарубіжний досвід та сформульовано передумови і пріоритети його запозичення в Україні, а також окреслено основні напрями щодо оптимізації адміністративно-правової реалізації ювенальної політики в Україні.

Призначено для науковців, викладачів і студентів, юристів-практиків, широкого кола читачів.

ISBN 978-617-7665-98-3

© Опацький Р. М., 2020
© ДДУВС, 2020

ЗМІСТ

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Перелік умовних скорочень | 5 |
| ВСТУП..... | 6 |
| Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ | 8 |
| 1.1. Поняття та ознаки ювенальної політики, стан наукової розробки проблеми | 8 |
| 1.2. Охорона прав дитини як об'єкт ювенальної політики | 29 |
| 1.3. Концепційні засади формування ювенальної політики | 53 |
| 1.4. Ретроспективний та зарубіжний досвід реалізації ювенальної політики | 75 |
| Розділ 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ | 102 |
| 2.1. Реалізація ювенальної політики як засіб забезпечення національної безпеки | 102 |
| 2.2. Деліктологічний аспект порушення прав дитини | 122 |
| 2.3. Соціально-економічне значення здійснення ювенальної політики | 151 |
| 2.4. Правове регулювання у сфері ювенальної системи | 176 |
| Розділ 3. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ | 201 |
| 3.1. Система суб'єктів формування ювенальної політики в Україні | 201 |
| 3.2. Система суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні | 230 |
| 3.3. Публічне адміністрування в механізмі реалізації ювенальної політики | 257 |
| 3.4. Координація діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні | 283 |
| Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ | 302 |
| 4.1. Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики | 302 |
| 4.2. Принципи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики | 322 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики | 347 |
| 4.4. Методи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики | 374 |
| 4.5. Публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики | 396 |
| Розділ 5. ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДОКТРИНИ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ | 422 |
| 5.1. Міжнародний досвід реалізації ювенальної політики | 422 |
| 5.2. Основні пріоритети у формуванні та реалізації національної доктрини ювенальної політики | 450 |
| ВИСНОВКИ | 474 |
| ДОДАТКИ..... | 479 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 485 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

| | |
|--------|----------------------------------------------------------------|
| ДГК | Державно-громадський контролінг |
| КНБ | Концепція національної безпеки |
| МВС | Міністерство внутрішніх справ України |
| МКПЗН | Місцеві Комісії з попередження злочинності неповнолітніх |
| МОЗ | Міністерство охорони здоров'я України |
| НБ | Національна безпека |
| ООН | Організація Об'єднаних Націй |
| СГК | Служба громадського контролінгу |
| СЗНБ | Система забезпечення національної безпеки |
| СДАК | Служба державно-адміністративного контролінгу |
| США | Сполучені Штати Америки |
| УПЗН | Управління з попередження злочинності неповнолітніх |
| ЦКПЗН | Центральна Комісія з попередження злочинності неповнолітніх |
| ЮНЕСКО | Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури |
| ЮНІСЕФ | Дитячий фонд ООН |
| ЮП | Ювенальна превенція Національної поліції України |

ВСТУП

Історія людської цивілізації свідчить про те, що і стан, і витоки економічного та духовного благополуччя суспільства, пріоритет моральних цінностей, прав та свобод особи перебувають в прямій залежності від того, наскільки держава надає можливості для всебічного розвитку дитини, захисту її законних інтересів та створення умов для її нормального психофізичного розвитку.

За статистичною інформацією МВС України, кількість злочинів, вчинених особами, що не досягли повноліття, становила 19888 з усіх зареєстрованих у 2012 р. Отже, дослідження проблеми злочинності неповнолітніх є надзвичайно актуальним.

Основними причинами злочинності серед дітей є:

- соціальне розташування і, як наслідок, невдоволеність своїм соціальним становищем (потреби молодшої людини знаходяться в дисонансі з можливістю їх задовольнити);
- відсутність належного контролю з боку батьків та освітніх установ;
- низький рівень морального виховання;
- упущення правової освіти, що породжує правовий інфантилізм, правовий нігілізм та правовий цинізм;
- вплив різних субкультур, в тому числі і кримінальної (культ сили, жорстокості, наркотиків).

Майбутнє нації – діти, підлітки, молодь повинні стати об'єктом виваженої, цілеспрямованої та послідовної державної політики із запобігання злочинності неповнолітніх, оскільки неповнолітні правопорушники є резервом злочинності у майбутньому.

Світовий досвід свідчить, що створення та ефективне функціонування ювенальної юстиції, поряд із застосуванням комплексу тактичних і стратегічних заходів з профілактики злочинності є інструментом, що дозволяє забезпечити реальне та суттєве зменшення кримінальних процесів.

Формування теорії ювенального права знайшло висвітлення у працях російських вчених В.І. Абрамова, Н.Є. Борисової, О.В. Бутько, В.Ф. Воробйова, Л.Ю. Голишевої, О.В. Заряєва, Н.М. Крестовської, В.В. Кулапова, О.А. Лактункіної, О.В. Марковічевої. Але, за винятком Н.Є. Борисової та Л.Ю. Голишевої, дослідники не ставили своєю метою

теоретичний аналіз ювенального права як галузі, зосередившись на таких окремих його інститутах, як правовий статус дитини та практичні аспекти захисту прав дитини.

Проблема охорони дитинства та захисту прав дітей в сучасній українській юриспруденції опрацьовується в основному представниками наук цивільно-правового (Л.М. Зілковська, О.І. Карпенко, Л.В. Кулачок, Л.П. Короткова, В.Ю. Москалюк, Л.А. Ольховик, Ж.Л. Чорна) та кримінально-правового (В.М. Бурдін, Є.М. Гідулянова, Т.О. Гончар, А.Є. Голубов, В.В. Вітвіцька, М.Г. Заславська, С.М. Зеленський, С.Г. Киренко, С.М. Корецький, О.О. Левендаренко, Л.В. Левицька, В.Ф. Мороз, Г.М. Омеляненко, С.Г. Поволоцька, А.Б. Романюк, І.О. Топольскова, Н.С. Юзікова, О.О. Ямкова, Н.В. Яницька, А.О. Яровий та ін.) циклів. Окремі праці присвячені особливостям адміністративної відповідальності неповнолітніх та їх батьків (О.В. Горбач, Я.М. Квітка, Ю.І. Ковальчук, С.Г. Романчук), трудовим правовідносинам за участю дітей (О.С. Реус), імплементації міжнародного ювенального права (О.І. Вінгловська, Мохаммад Аль Нсур).

Але за винятком кандидатської дисертації О.В. Максименко, присвяченої адміністративно-правовим засадам реалізації ювенальної політики в Україні, відсутні загальнотеоретичні дослідження захисту прав дитини за допомогою ювенального права, як нового напрямку у правовому регулюванні суспільних відносин в Україні.

Разом з тим, проблематика адміністративно-правових засад формування та реалізації ювенальної політики в Україні комплексно не досліджувалась. Переважна більшість вчених у своїх доробках або висвітлюють її фрагментарно, або не торкаються зовсім.

Викладені обставини і зумовили обрання теми дослідження, актуальної як у науково-теоретичному, так і в практичному аспектах.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та ознаки ювенальної політики, стан наукової розробки проблеми

На рубежі століть в Україні склалася катастрофічна демографічна ситуація: чисельність населення скорочується, яке в цілому старіє, знижується народжуваність. У той же час молодшає злочинність, росте кількість бездоглядних та безпритульних дітей, неповнолітні все раніше долучаються до алкоголю, тютюну та наркотиків. І все це відбувається на тлі кризи сім'ї, недостатньої ефективності роботи держструктур, відповідальних за вирішення проблем дитинства, погіршення життя дітей, жорстокого до них ставлення, грубого порушення їх прав і законних інтересів.

У цих непростих умовах особливого значення набувають спеціалізовані державні органи, чия діяльність має бути спрямована на захист прав дітей, попередження злочинності неповнолітніх, профілактику бездоглядності і правопорушень. До системи органів ювенальної юстиції, на думку деяких авторитетних учених, необхідно включити комісії у справах неповнолітніх і захисту їх прав; уповноважених з прав дитини (цей інститут успішно діє не тільки за кордоном, а й у низці областей України – в Полтавській і деяких інших)¹; органи з молодіжної політики Міністерства освіти, науки молоді та спорту України; органи опіки та піклування; ювенальної превенції Національної поліції України, прокуратури, служби з контролю за обігом наркотиків; виховні колонії, слідчі ізолятори; і деякі інші².

Головні напрями розвитку ювенальної галузі українського права кореспондуються з основними положеннями ювенальної політики держави. Сьогодні українська правова політика переживає один з найбільш відповідальних етапів свого розвитку. Після президентських виборів

¹ Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России. Вопросы ювенальной юстиции. 2001. № 1. С. 4, 5.

² Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации: Федеральный закон. М., 1999. С. 8, 9.

2005 р. і особливо 2019 р. в країні склалася нова політична ситуація, виник інший розклад сил. Товариство гостро усвідомило необхідність змін, потреба жити за законами, в умовах загальноприйнятого порядку, стабільності і передбачуваності¹.

Політика в будь-якому суспільстві, на будь-яких історичних етапах його розвитку є засобом забезпечення перш за все власних інтересів індивіда чи великих груп людей: територіальних громад, громадських організацій, політичних партій, націй. Наразі, коли закладаються правові основи глибоких політико-економічних перетворень, питання правового захисту неповнолітніх набуває особливого змісту. Коли суспільство не забезпечує захист дітей і не дбає про підвищення його рівня, майбутнє стає небезпечним. Тому назріла необхідність більш повного й об'єктивного інформування громадськості та й самих дітей про їх права на захист. Перетворення, що охопили найважливіші сфери суспільних відносин, висувають вимоги щодо удосконалення державної політики стосовно дітей.

Проблемність розвитку теми ювенальної політики в українській науці пов'язана і багато в чому зумовлена особливостями історичного шляху формування правосуддя у справах неповнолітніх в Україні. Оскільки створення, функціонування і скасування спеціального правосуддя для неповнолітніх в Україні було пов'язане з першими десятиліттями ХХ ст., основні фундаментальні дослідження в цій області співпали з цими часовими рамками.

У радянський період предметом наукових досліджень найчастіше було з'ясування причин і умов, що сприяють росту злочинності неповнолітніх у СРСР. Цим проблемам приділяли увагу В.В. Верин і М.А. Карманов, Н.А. Горшенєва і Г.М. Міньковський. Питання реабілітації та виховання неповнолітніх правопорушників у Радянському Союзі аналізували Ю.М. Антонян, К.М. Бейсебаєв, Н.І. Крюкова і Л.А. Рябіс, А.М. Белякова, Д.С. Карєв і В.С. Орлов, К.Е. Ігошев.

Проблема охорони дитинства та захисту прав дітей у сучасній українській юриспруденції опрацьовується здебільшого представниками наук цивільно-правового (Л.М. Зілковська, О.І. Карпенко, Л.В. Кулачок, Л.П. Короткова, В.Ю. Москалюк, Л.А. Ольховик, Ж.Л. Чорна) та кримінально-правового (В.М. Бурдін, Є.М. Гідулянова, Т.О. Гончар, А.Є. Голубов, В.В. Вітвіцька, М.Г. Заславська, С.М. Зеленський, С.Г. Киренко, С.М. Корецький, О.О. Левендаренко, Л.В. Левицька, В.Ф. Мороз, Г.М. Омеляненко, С.Г. Поволоцька, А.Б. Романюк, І.О. Топольскова,

¹ Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2010. С. 75.

Н.С. Юзікова, О.О. Ямкова, Н.В. Яницька, А.О. Яровий та ін.) циклів. Окремі праці присвячені особливостям адміністративної відповідальності неповнолітніх та їх батьків (О.В. Горбач, Я.М. Квітка, Ю.І. Ковальчук, С.Г. Романчук), трудовим правовідносинам за участю дітей (О.С. Реус), імплементації міжнародного ювенального права (О.І. Вінгловська, М. Аль Нсур).

Важливим кроком уперед у зазначеній сфері стала робота Н.М. Крестовської «Ювенальне право України: генезис та сучасний стан». Саме на основі цього дослідження було започатковано формування нового наукового напрямку в юриспруденції – правової ювеналістики (науки ювенального права), що постає як система теоретичних та прикладних знань про традиції, сучасний стан та перспективи правового регулювання суспільних відносин за участю дітей та молоді, про правове забезпечення умов виживання, належного розвитку та соціалізації підростаючого покоління; виявлено її об'єкт, предмет, визначено актуальність, місце в системі суспільних та юридичних наук, а також становлення її парадигм. Автором висвітлено доктрини ювенального права (патерналістська, протекціоністська, автономістська), простежено їх еволюцію та сучасний стан. Розглянуто вітчизняну традицію ювенально-правового регулювання, виявлено етапи становлення та еволюції ювенального права України, зроблено висновок про міцне національне коріння ювенального права та правової ювеналістики¹. Проте робота заклала підвалини для розвитку ювенального права, не розвиваючи напряму ювенальної політики держави.

Однак, виходячи із самої назви та об'єкта дослідження, очевидно, що автор розглядала лише проблеми реалізації ювенальної політики, не звертаючи уваги на її формування. Проблема формування ювенальної політики залишається актуальною і наразі; зважаючи на адміністративну реформу, що триває, сам процес формування ювенальної політики набуває особливої актуальності.

Не залишились осторонь ювенальної проблематики і вчені-адміністративісти. Зокрема, Д.Є. Андрєєва здійснила спробу дослідити адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні.

Її дослідження присвячене проблемам організаційно-правових аспектів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики. У ньому охарактеризовано молодіжну політику в Україні як об'єкт правового, в тому числі адміністративно-правового регулювання,

¹ Крестовська Н.М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: Автореф... докт. юрид. наук.: 12.00.01. О., 2008. С. 11-13.

та запропоновано новий науковий погляд щодо розуміння понять „молодь”, „державна молодіжна політика” і „молодіжна політика”. Сформульовано і обґрунтовано ряд пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правових аспектів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, зокрема щодо визначення законотворчих пріоритетів, спрямованих на підвищення ефективності регулювання цієї галузі, і втілення їх у законодавство України. Важливий внесок у розвиток ювенальної політики було зроблено О.В. Максименко в роботі «Адміністративно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні». На основі дослідження вперше було визначено ювенальну політику, як об’єкт адміністративно-правової реалізації, забезпечення та захисту прав осіб до 18 років. Автором було розроблено класифікацію, ювенальних прав, а саме тих прав, що належать виключно дітям, та визначено адміністративно-правові засади їх реалізації та сформульовано авторське визначення адміністративно-правових засад реалізації ювенальної політики як системи законодавчих актів та діяльності органів державної влади і громадськості щодо забезпечення та захисту прав дитини.

Ми погоджуємося із запропонованою теоретичною моделлю Ювенального кодексу України – окремого кодифікованого нормативного акту, в якому відображено норми процесуального та матеріального права, що стосуються дітей¹.

Вагомий науковий доробок представлено фахівцями з історії України. Особливої уваги заслуговує дослідження Є.І. Бородіна «Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991 – 2004 рр.)». Науковцем, зокрема, було здійснено узагальнення досвіду історіографічної традиції, виявлено особливості джерельної бази та теоретико-методологічні засади та відображено генезу ювенальної політики в Україні.

Автором всебічно розкрито процеси створення та реорганізації органів виконавчої влади з питань соціального становлення та розвитку молоді, молодіжних центрів, установ, організацій та визначено основні фактори впливу на формування державної молодіжної політики.

Важливим кроком у дослідженні обраної проблематики було відображення ролі політичних партій, громадських організацій, окремих політиків, науковців, установ та організацій у створенні національної мо-

¹ Максименко О.В. Адміністративно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні : автореф... канд. юрид. наук.: 12.00.07. К., 2011. С. 9.

делі молодіжної політики¹. Дане дослідження стало вагомим історичним підґрунтям для подальших правових досліджень із зазначеної тематики.

При розгляді стану наукової розробки проблеми не можна обійти увагою дослідження сфери механізму державного управління І.В. Цибуліної «Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні». Ця робота визначається теоретичним обґрунтуванням та практичною розробкою сучасних підходів до вдосконалення механізму державного управління забезпеченням захисту прав дитини. У ній запропоновано: організаційно-правові та інституціональні зміни для вдосконалення механізму здійснення державної політики захисту прав дитини на державному та місцевому рівнях шляхом створення виконавчих агенцій, комісій з прав неповнолітніх, ювенальної юстиції, відділів захисту прав дитини; поняття «державна політика забезпечення захисту прав дитини» визначено як систему діяльності суб'єктів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських формувань щодо забезпечення належних умов всебічного розвитку дитини; виокремлено захист прав дитини у сферу дослідження з урахуванням вікових, фізичних, розумових, психічних, соціокультурних та інших особливостей дитини². Однак незважаючи на актуальність та комплексність вказаної роботи, спостерігаються й певні дослідницькі прогалини: так, у ній не відображено адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні. Для об'єктивності зазначимо, що вказана проблематика не входить до об'єкта дослідження спеціальності здобувача, і це свідчить про необхідність розгляду зазначених аспектів крізь призму інших галузей права, додатково підтверджуючи актуальність нашого дослідження.

Важливою та актуальною вважаємо спробу Р.П. Сторожук розглянути державну молодіжну політику в контексті європейського вибору України. Цінність результатів дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні концептуальної моделі національної молодіжної політики відповідно до європейських стандартів та пропозиції механізмів її реалізації. Автор стверджує, що концептуальна модель державної молодіжної політики в Україні в контексті європейського вибору повинна орієнтуватися на європейські стандарти молодіжної політики та запровадження у вітчизняний науковий обіг результатів досліджень зарубіжних

¹ Бородін Є.І. Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991 – 2004 рр.): Автореф... докт. істор. наук.: 07.00.01. Д., 2007. С. 5.

² Цибуліна І.В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні: Дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Х., 2006. С. 3-4.

учених, присвячених проблемам реалізації молодіжної політики¹.

Не намагаючись критикувати досягнення вченої, все ж хотілося б вказати на недостатньо детально розкритий механізм реалізації молодіжної політики в Україні в умовах сучасного євроінтеграційного спрямування держави.

Важливість проблематики не залишила байдужими й фахівців у сфері політології. Так, М.П. Перепелиця у роботі «Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект)» з'ясував сутність і науково обґрунтував напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні на регіональному рівні, окреслив шляхи її вдосконалення.

Важливість дослідження визначається тим, що вперше в Україні комплексно розглянуто державну молодіжну політику на регіональному рівні як цілісну систему зі складною внутрішньою структурою, що відповідає різним сферам життєдіяльності молоді.

Автор розробив понятійний апарат дослідження. Він, зокрема, запропонував державну молодіжну політику на регіональному рівні визначати як окремий, системний напрям практичної та теоретичної діяльності її суб'єктів, що здійснюється в усіх сферах життєдіяльності молоді, реалізується з урахуванням умов, специфіки й можливостей регіону, реально утверджує і забезпечує декларовані й узаконені найвищими законодавчими органами права і свободи молодої людини, створює необхідні умови для її ефективного соціального становлення, розвитку здібностей, реалізації творчого потенціалу як у власних інтересах, так і конкретного регіону, суспільства в цілому.

Вказаний автор уперше обґрунтував й запропонував періодизацію державної молодіжної політики на місцях. Окремо виділяється період її зародження (1991-й - лютий 1993 р.), що характеризується відсутністю відповідної законодавчої бази, усталених поглядів на державну молодіжну політику, досвіду її реалізації. Другий період (березень 1993-го - перше півріччя 1996 р.) можна визначити як період пошуку та налагодження системи реалізації державної молодіжної політики на регіональному рівні. Третій період (друге півріччя 1996-го - 2000 р.) позначений прийняттям Конституції України та подальшим формуванням механізму здійснення політики держави щодо молоді, розгортанням роботи по вирішенню широкого спектру молодіжних проблем. Була запропонована для практичного використання модель державної молодіжної політики на регіональному рівні з визначенням її мети, завдань, основних напрямів

¹ Сторожук Р.П. Державна молодіжна політика в контексті європейського вибору України: механізми реалізації: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. О., 2007. С. 5.

мів та механізму реалізації¹.

Недоліком дослідження є відсутність критичного дослідження правового статусу дитини, як складового прошарку молоді в Україні. Прогалина роботи полягає в тому, що молодь, на відміну від дітей, здатна захищати свої права через правову систему та існуючі інститути влади.

Розглядаючи теоретико-методологічні засади ювенально-правової тематики, слід наголосити на тому, що донедавна в теорії поняття «ювенальна політика» та «молодіжна політика» держави ототожнювалися. Наукове обґрунтування розмежування зазначених напрямів діяльності держави однією з перших здійснила Н.М. Крестовська, стверджуючи, що ювенальна політика – це стратегія діяльності суспільства і держави щодо забезпечення відтворення та соціалізації нових людських поколінь – дітей, а молодіжна політика є дещо ширшою сферою. Ювенальна політика є складним та багаторівневим явищем, що за своєю спрямованістю та метою об'єднує два взаємопов'язані напрямки – дитячий та молодіжний, – які мають як подібні, так і відмінні риси. Необхідність поєднання дитячої та молодіжної політики в межах ювенальної політики обумовлена і реаліями суспільного життя, і законодавчими нормами. Повнота ювенальної соціальної верстви зумовлена пересіканням демографічних груп дітей та молоді. Національне законодавство визначає, що діти – це особи віком до 18 років, а молодь – особи віком від 14 до 35 років. Причому згідно із загальносвітовою тенденцією до ускладнення процесу соціалізації та, відповідно, зростання віку, з досягненням якого молода людина має можливість забезпечити своє існування за рахунок власних трудових зусиль та самостійно набутих фінансових коштів, спостерігається явище «юридичного подовження» віку дитинства.

Визначення ювенальної політики неможливе без розгляду такої невід'ємної складової, як ювенальна юстиція.

Дана категорія потребує особливої уваги, оскільки з самого початку її використання правниками (і не тільки) в Україні не припиняються дебати щодо як її тлумачення, так і доцільності впровадження.

До теперішнього часу немає чіткого визначення поняття ювенальної юстиції та її елементного складу, а також не визначено місце цієї юстиції в системі протидії злочинності неповнолітніх. Це питання практично не розглянуто, а насправді воно має неабияке значення.

Етимологічно термін «ювенальний» бере свій початок від латинського слова «*juvenis (junior)*», що означає «молодий, юний», а також

¹ Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект): Автореферат дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. К., 2001. С. 4-5

«молода людина, юнак, дівчина».

Серед учених і практиків до цих пір немає єдиної думки про те, яке місце посідає ювенальна юстиція в системі протидії злочинності неповнолітніх. Одні автори вважають, що ювенальна юстиція – це елемент системи профілактики, інші – що профілактика входить до ювенальної юстиції. Так, С.М. Апатенко вважає, що ювенальна юстиція – це спеціальна система взаємодіючих інститутів, що займаються захистом прав та інтересів неповнолітніх, профілактикою дитячої безпритульності, бездоглядності та правопорушень неповнолітніх¹.

Деякі автори ототожнюють поняття ювенальної юстиції з ювенальним судом. Зокрема, А.В. Ліхтенштейн вважає, що ювенальна юстиція являє собою судову систему, яка здійснює правосуддя у справах про неповнолітніх і має завдання судового захисту прав і законних інтересів неповнолітніх та судового розгляду справ про правопорушення та злочини неповнолітніх².

Е.Л. Воронова визначає ювенальну юстицію як систему захисту прав і законних інтересів неповнолітніх, яка об'єднує навколо спеціалізованого суду у справах неповнолітніх соціальні служби (органи та установи державної системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх), громадські організації³. Вчена також зазначає, що ювенальна юстиція – це і особлива система правосуддя, при якій її центральна ланка – ювенальний суд (суддя, що спеціалізується у справах неповнолітніх) – тісно взаємодіє із соціальними службами як до розгляду справи судом, так і після прийняття судового рішення, незалежно від того, чи розглядає суд матеріали стосовно неповнолітнього правопорушника або здійснюється захист його прав у порядку цивільного судочинства.

Член Конституційної ради доктор юридичних наук С.Ф. Бичкова пропонує декілька визначень поняття ювенальної юстиції:

1) система особливого судочинства у справах про правопорушення неповнолітніх, які вчинили кримінально карані діяння і досягли віку

¹ Апатенко С.Н. Ювенальная юстиция в системе государственной молодежной политики. Становление ювенальной юстиции в России: опыт, проблемы и перспективы: Матер. круглого стола Государственной Думы ФС РФ. Всероссийский информационный портал «Ювенальная юстиция в России».

² Головизнина М.В., Данилова Н.Ю., Лихтенштейн А.В. История эксперимента: опыт создания элементов ювенальной юстиции в Санкт-Петербурге. Вопросы ювенальной юстиции. 2006. № 2 (7).

³ Воронова Е.Л. Методические рекомендации Внедрение элементов ювенальной юстиции и восстановительного правосудия в деятельности мировых судей. Ростов-на-Дону, 2004.

кримінальної відповідальності;

2) система норм і інститутів, пов'язаних із дитиною як суб'єктом правопорушень, незалежно від віку або категорій правопорушень;

3) система, що включає не тільки відповідне законодавство, але й комплекс державних та інших органів і організацій, що мають своїм призначенням захист прав і законних інтересів неповнолітніх, здійснення правосуддя щодо неповнолітніх, реагування на правопорушення неповнолітніх.

На думку С.Ф. Бичкової, оптимальною уявляється остання дефініція, тому що у випадку прийняття його, як базового, можуть бути максимально реалізовані принципи ювенальної юстиції, які зумовлюють виділення її із загальної юстиції: переважно охоронна орієнтація, виховання, соціальна насиченість, максимальне врахування при здійсненні процесуальних дій і прийнятті процесуальних рішень щодо неповнолітніх їх індивідуальності¹.

У той же час аналіз вищенаведених визначень дозволяє дійти висновку, що вони розглядають лише юридичну основу, тобто правові акти, що регламентують діяльність ювенальних судів, та нормативні акти, спрямовані на правовий захист прав неповнолітніх. З цим можна не погодитися, оскільки ювенальній юстиції притаманний і соціальний аспект, до якого закладені ідеї, спрямовані на виховання, соціальний захист неповнолітнього, скорочення шкідливого впливу на дітей і підлітків судового розгляду справ і строгості кримінальних покарань.

Так, російська дослідниця С.В. Ярова зазначає, що «прихильниками ювенальної юстиції стають у першу чергу не юристи, а представники інших областей знання: лікарі, психологи, педагоги. У цьому громадському процесі є одна особливість: неюристи розширюють теоретичний і практичний простір ювенальної юстиції, переносячи акценти на відповідні методико-психологічні, соціальні служби допомоги дітям і підліткам, забуваючи, що базові правові засади її діяльності повинні розроблятися професіоналами-юристами... і основний зміст цього поняття – це насамперед правосуддя, а центральною його ланкою є суд»².

Проте здійснення правосуддя щодо неповнолітніх тісно пов'язане з діяльністю спеціалізованих органів і допоміжних соціально-психологічних служб ювенального профілю, які сприяють ефективності функціонування ювенальних судів як до розгляду справи судом, так і після прийняття ним судового рішення. Інакше кажучи, теоретичний і

¹ Бичкова С.Ф. Ювенальная юстиция в Республике Казахстан: перспективы развития. Юрист. 2003. № 11 (29).

² Яровая С.В. Ювенальные суды: за и против. Юрист. 2008. № 6.

практичний внесок неюрислів, тобто різних методико-психологічних, соціальних служб допомоги дітям та підліткам, є так само вагомим, як і доробок фахівців з права.

Правові та соціальні основи ювенальної юстиції мають знаходитися в постійній взаємодії, яка і становить механізм захисту прав дитини. Під таким механізмом слід розуміти систему соціальних і правових засобів, що застосовуються для забезпечення реалізації його прав.

Таким чином, у поняття ювенальної юстиції необхідно вкладати як правову, так і соціальну основи, оскільки правові норми, що стосуються неповнолітніх, встановлюються, виходячи з особливостей особистості неповнолітнього, які досліджуються соціальними працівниками. Соціальний працівник, по суті, є помічником судді: він досліджує соціальну ситуацію і особливості особистості правопорушника, а також виробляє індивідуальні програми реабілітації. У зв'язку з цим можна говорити, що соціальна насиченість ювенальної юстиції не може бути досягнута судом без залучення до участі у процесі фахівців інших служб та установ.

Необхідно зазначити, що ювенальну юстицію відрізняють такі специфічні принципи, яких немає в жодному інституті права:

1. *Переважаюча охоронна орієнтація.* Цей принцип специфічний, тому що ювенальна юстиція створювалася і діє до теперішнього часу переважно як кримінальне правосуддя, завдання якого найчастіше асоціюються з кримінальним переслідуванням, обвинуваченням, осудом, покаранням, а не з пріоритетним захистом тих, хто скоїв злочин. Проте історично суд у справах неповнолітніх створювався як суд, який вирішує двоєдине завдання – захист прав дітей і підлітків і кримінальне переслідування неповнолітніх злочинців.

2. *Соціальна насиченість.* Суть цього принципу – у широкому використанні в судовому процесі у справах неповнолітніх неюрислівних спеціальних знань, в акценті на вивченні соціальних умов життя неповнолітніх, що постали перед судом, соціально-психологічних ознак їх особистості. Використання таких спеціальних знань у західній правовій науці має назву «непрофесійний елемент».

3. *Максимальна індивідуалізація судового процесу.* Індивідуалізація в рамках ювенальної юстиції є її принципом, тому що в центрі судового процесу знаходиться особистість неповнолітнього, і саме їй у першу чергу підпорядкована вся судова процедура, що включає правила, відсутні в загальному правосудді. Так, концепція ювенальної юстиції передбачає, що судочинство у справах неповнолітніх має неформальний характер, але це не збігається з традиційними уявленнями про строго

регламентовану в законі процедуру. Законодавство та судова практика тих країн, де функціонують суди для неповнолітніх, оцінюють таку правову ситуацію як найефективнішу стосовно підлітків.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що метою ювенальної юстиції є не покарання як таке, а виховання молодих людей шляхом скорочення шкідливого впливу на дітей і підлітків фактору залучення їх у кримінальне судочинство.

Отже, при характеристиці ювенальної юстиції необхідно виділяти кілька аспектів:

- по-перше, ювенальна юстиція – система (органів публічної адміністрації) державних органів, діяльність яких спрямована на захист прав і законних інтересів неповнолітніх, серед яких провідне місце посідають ювенальні суди;

- по-друге, в ній наявні специфічні принципи, якими керуються судові органи при здійсненні кримінального правосуддя щодо неповнолітніх;

- по-третє, присутній певний механізм, за допомогою якого державні органи здійснюють захист прав дитини;

- по-четверте, для неї обов'язковою є взаємодія судових органів з різними соціальними службами допомоги дітям і підліткам.

З урахуванням вищевикладеного пропонуємо таке визначення: *ювенальна юстиція* – це заснована на специфічних принципах особлива система захисту прав неповнолітніх, що включає в себе сукупність державних органів, діяльність яких здійснюється спільно з відповідними методико-психологічними, соціальними службами допомоги дітям і підліткам, за допомогою механізму захисту прав дитини, що застосовується для забезпечення реалізації її прав .

Саме таке розуміння ювенальної юстиції має скластися і в законодавця, який розроблятиме проект закону «Про основи системи ювенальної юстиції», націливши його на забезпечення взаємодії різних державних, муніципальних і громадських інститутів, що опікуються проблемами дітей. Ця взаємодія повинна будуватися відповідно до широкого розуміння системи ювенальної юстиції, до якої входять не тільки суди у справах неповнолітніх, а й позасудові органи, а також недержавні некомерційні організації, націлені на захист прав дітей та реалізацію реабілітаційних програм. Разом з тим проект закону повинен бути спрямований на розвиток зв'язків усіх державних і недержавних інститутів, що має підвищити ефективність використання наявних ресурсів. Причому особливе місце в побудові взаємодії різних публічних інституцій у цій

системі відводиться ювенальним судам¹.

Розглядаючи категорію «ювенальна політика», насамперед слід звернути увагу на те, що характеристика державної політики передбачає з'ясування сутності головного елементу цього поняття, тобто розкриття змісту самого поняття «політика».

З'ясовуючи зміст і роль політики як суспільного явища, слід виходити з ролі людини, особистості з її інтересами і потребами. Саме це є підґрунтям, джерелом політичного життя, фактором впливу на нього. Усе це сприяє формуванню складної системи суспільних відносин, які спрямовані на регулювання політико-владних проблем і процесів, що дають змогу певним групам людей реалізувати свої цілі.

Політика в будь-якому суспільстві, на будь-яких історичних етапах його розвитку є засобом забезпечення перш за все власних інтересів індивіда чи великих груп людей: територіальних громад, громадських організацій, політичних партій, націй.

Метою політики як усвідомленої форми діяльності є націленість на забезпечення оптимально можливого в даному суспільстві й конкретних умовах здійснення суспільних процесів, вивчення їх та регулювання і розвиток у тому напрямі, якого бажає домінуюча чи опозиційна група.

У працях сучасних політологів, як вітчизняних, так і зарубіжних, можна зустріти багато визначень політики. Даючи визначення політики, вчені-політологи використовують переважно два основні підходи, що характеризують її як сферу людської діяльності (загальнонауковий підхід) та як спрямування або спосіб діяльності (буденно-публіцистичний підхід).

Взагалі, родове розуміння терміну «політика» (від грец. – мистецтво управління державою) передбачає передусім управлінську діяльність державних органів.

Політика – це напрям діяльності держави у певній галузі (сфері). Так, Б.А. Гаєвський визначає сферу як сукупність відносин відповідних інститутів і структур, що становить політико-адміністративну систему².

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «сфера» як область діяльності суспільства, «забезпечення» – створення надійних умов для здійснення чи гарантування чого-небудь, «захист» – обороняти, охороняти кого-небудь від небезпечних дій, «ді-

¹ Опацький Р.М. Поняття і зміст ювенальної юстиції. Право і суспільство. 2011. № 5. С. 26-31.

² Політичне управління: Навч. посіб. Гаєвський Б.А., Ребкало В.А., Туленков М.В. К., 2001. С. 112.

ти» – майбутнє покоління, «дитинство» – стан людини до повноліття¹.

З урахуванням потреб дослідження більш прийнятним, на нашу думку, буде визначення політики як сукупності специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства². Зважаючи на те, що в будь-якому разі політика являє собою діяльність, слід говорити, що вона виникає і реалізується не сама по собі, а як діяльність певних політичних суб'єктів. Не піддаючи сумніву те, що саме держава є основним елементом політичної системи суспільства та головною рушійною силою політики, визначимо її як найважливіший суб'єкт останньої.

На нашу думку, найбільш вдалим поняттям державної політики слід вважати викладене в роботі В. Тертички «Державна політика»³. Автор вважає, що державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.

Оскільки родове розуміння терміну «політика» має на увазі насамперед управлінську діяльність державних органів, то ювенальна політика зводиться до державного управління в певній сфері соціальних відносин, пов'язаних з неповнолітніми. Ювенальну політику можна визначити як частину внутрішньої політики української держави, особливий вид соціальної діяльності, врегульований нормами міжнародного та національного права, спрямований на ефективне забезпечення прав і законних інтересів неповнолітніх. Дана політика повинна відображати як загальні інтереси, потреби і права всіх без винятку осіб до 18 років, так і блага різних соціальних і вікових груп неповнолітніх.

Аналіз сучасної практики державного управління засвідчує, що державні органи, молодіжні організації, об'єднання сьогодні не спроможні подолати існуючого розриву між цілями молодіжної політики, зафіксованими в Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», Законі України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», інших нормативно-правових ак-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпін, 2001.

² Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. Кол. авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. К., 2000. С. 11.

³ Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К., 2002. С. 82-83.

тах, та реальним станом вирішення проблем молоді.

У багатьох країнах світу молодіжна політика реалізується через державні та регіональні молодіжні програми. Ця політика базується на створенні молоді певних гарантій, умов для її розвитку та самореалізації. Характерно, що ці держави (їхні органи та інститути) опікуються вирішенням актуальних проблем молоді в соціально-економічній, культурно-естетичній сферах та сфері молодіжного руху.

У Німеччині, Франції, Австрії, Фінляндії та деяких інших країнах розроблено специфічне ювенальне законодавство, вдосконалення якого постійно триває. Тут функціонують спеціальні державні структури, що переймаються практичною реалізацією молодіжної політики: міністерства, державні комітети, відомства, департаменти тощо. В цілому на сьогодні можна виділити дві типові моделі молодіжної політики в зарубіжних країнах: 1) модель, яка характеризується системою управління та державно-правовим механізмом (Швеція); 2) модель, яка характеризується першочерговою турботою держави про соціально незахищені і «неблагонадійні» групи молоді та створенням мережі соціальних агентств (США).

Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) неодноразово наголошувала на ролі молоді в суспільстві та необхідності вирішення молодіжних проблем саме на державному рівні, зусиллями самої держави.

У найбільш узагальненому вигляді завдання, що ставить ООН при формуванні молодіжних програм, формулюються таким чином¹:

- популяризувати, розробляти і втілювати у життя новаторські заходи і програми для молоді у рамках національних планів розвитку, особливо в галузях освіти і підготовки кадрів, зайнятості, житлового будівництва і збереження довкілля, охорони здоров'я і соціального обслуговування відповідно до досвіду, умов і пріоритетів кожної країни;
- мобілізувати необхідні людські та фінансові ресурси на здійснення молодіжних заходів і програм, розвивати відповідну діяльність у галузі технічного співробітництва;
- сприяти підвищенню активності молоді шляхом поліпшення використання і поглиблення каналів зв'язку між ООН і молоддю, молодіжними організаціями на національному, регіональному і міжнародному рівнях;
- підвищувати інтерес молоді до культурних заходів своїх країн у всіх галузях і заохочувати її до участі у них.

¹ Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблема оновлення. К., 1993. С. 115.

Проблема правонаступності поколінь, права людини, зокрема молоді, виховання особистості в сучасному українському суспільстві є досить актуальною і великою мірою зумовлюється потребою державотворчих процесів на засадах гуманізму, демократії, соціальної справедливості, законності, що мають забезпечити всім громадянам рівні стартові можливості для розвитку та застосування їх потенційних здібностей, самовизначення й самоствердження. Актуальність правонаступності поколінь, відтворення людського потенціалу, формування громадянського суспільства в Україні зумовлюється водночас процесом відродження нації, адже явище депопуляції має тенденцію до поглиблення: щорічно кількість померлих все більше перевищує кількість народжених. За індексом людського розвитку Україна в останні роки посідає 96–102 місце серед країн світу.

В Україні на початку ХХІ ст. 3 млн юнаків та дівчат працюють у сфері матеріального виробництва, в тому числі в сільському господарстві – 300 тис., у соціальній сфері й освіті – 500 тис., 3 млн навчаються, 10 тис. – у сфері державного управління. Водночас третина молоді ніде не працює і не вчиться, серед зареєстрованих безробітних 40% становлять молоді особи, неповнолітніми щорічно скоюється близько 40 тис. злочинів.

Соціальний портрет покоління молодого українства досить мозаїчний, суперечливий, а саме:

- це покоління людей, які здебільшого підтримують процеси формування демократичної незалежної держави, відродження України, ринкові перетворення;
- це покоління, що вимагає більш конструктивних і динамічних еволюційних кроків щодо розвитку суспільства;
- врешті, це покоління людей, радикально налаштованих, які не сприймають будь-яку фальш, невідвертість, марні обіцянки стосовно свого сьогодення і майбуття.

Якщо узагальнити наші знання про молодь, її сподівання, орієнтації та інтереси, то слід визнати, що кроки держави назустріч молоді ще незначні.

На наш погляд, одним із способів вирішення проблем державного управління у сфері ювенальної політики може бути комплексне використання методів моделювання, соціального проектування та діяльнісного аналізу. Певна структурно-функціональна модель дає загальне уявлення про поєднання цих методів і може бути використана для адаптації в конкретному регіоні, в конкретній ситуації.

При формуванні структурно-функціональної моделі державного

управління у сфері ювенальної політики необхідно забезпечити комплексне вирішення питань, що охоплюють:

- зміст роботи з молоддю (результативний рівень);
- форми забезпечення реалізації ювенальної юстиції (рівень забезпечення);
- систему управління державною ювенальною політикою (рівень управління).

Для певної раціоналізації і підвищення ефективності регіонального управління у сфері ювенальної політики слід сформувати ювенальне законодавство та завершити формування інфраструктури державних молодіжних інституцій, приділивши особливу увагу в цій роботі взаємовідносинам органів виконавчої влади і територіальних громад.

В основу формування ювенального законодавства має бути включено:

- результати аналізу та експертної оцінки (з точки зору вимог до ювенального законодавства) низки законопроектів та кодексів з відповідним внесенням доповнень та змін до них на підставі проведеного аналізу;

- національну комплексну програму «Молодь України»¹, Закони України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»², «Про молодіжні та дитячі громадські організації»³, «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»⁴;

- розробку проектів комплексного Закону України «Про допомогу дітям та молоді», Закону України «Про захист молоді»;

- розробку пакету законів та нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства стосовно: а) правового регулювання діяльності громадських дитячих та молодіжних організацій та об'єднань; б) створення умов для забезпечення зайнятості молоді, захисту молодих громадян від дискримінації з мотивів віку, захисту їх прав і законних інтересів у сфері найманої праці та підприємництва; в) пільгового оподаткування діяльності, від якої надається фінансова допомога Національному олімпійському комітету України та його регіо-

1 Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України. від 18 лютого 2016 р. № 148.

2 Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України. ВВР, 2001, № 42, ст.213

3 Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України. ВВР, 1999, № 1, ст.2)

4 Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: ВВР. 1993, № 16, ст.167

нальним підрозділам; г) міжнародних молодіжних культурно-мистецьких та спортивних контактів; д) механізму реалізації державної молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях; е) децентралізації надходжень до державного бюджету, при формуванні місцевих бюджетів передбачувати конкретні кошти для реалізації молодіжної політики на місцевому рівні.

Вперше на законодавчому рівні державна політика в інтересах дітей отримала своє закріплення у Законі «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей»¹. Зазначений нормативно-правовий акт визначив цілі, принципи та основні напрямки даної політики. Зі змісту названого Закону випливає, що ювенальна політика та політика держави в інтересах дітей – синоніми. Тому метою ювенальної політики є розробка соціально-правових заходів, що адекватно відображають потреби суспільства в захисті життєво важливих прав та інтересів дітей, формування необхідних соціальних умов для їх всебічного розвитку.

Загалом, ювенальну політику можна розглядати як засноване на відповідному законодавчому фундаменті державне управління в галузі суспільних відносин щодо забезпечення благополуччя неповнолітнього і дотримання його прав, зміст якого утворюють завдання, напрями і способи соціального розвитку підростаючого покоління.

Мета ювенальної політики – розробка соціально-правових заходів, що адекватно відображають потреби суспільства в захисті життєво важливих прав та інтересів дітей, формування необхідних соціальних умов для їх всебічного розвитку. Загальну мету ювенальної політики можна визначити як єдність трьох її складових:

- здійснення прав дітей, передбачених Конституцією, недопущення їх дискримінації, зміцнення основних гарантій прав і законних інтересів дітей, а також відновлення їх прав у випадках порушень;
- формування правових основ гарантій прав дитини;
- сприяння фізичному, інтелектуальному, психічному, духовному і моральному розвитку дітей, виховання в них патріотизму і громадянськості, а також реалізація особистості дитини в інтересах суспільства відповідно до Конституції та законодавства, традицій народу України, досягнень української та світової культури.

В основу формування ювенальної політики покладено ряд принципів, основні з яких: 1) відповідність міжнародним стандартам у сфері захисту прав дітей; 2) демократичний характер, гуманність, правові за-

¹ Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України. ВВР. 2005. № 26. Ст. 354.

сади, справедливість і гласність у діяльності суб'єктів ювенальної політики; 3) законодавче забезпечення прав дитини; 4) державна підтримка сім'ї з метою забезпечення повноцінного виховання дітей, захисту їх прав, підготовки їх до повноцінного життя в суспільстві; 5) встановлення та дотримання державних мінімальних соціальних стандартів основних показників якості життя дітей з урахуванням регіональних відмінностей даних показників; 6) відповідальність посадових осіб, громадян за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди; 7) державна підтримка органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та інших організацій, що здійснюють діяльність із захисту прав та законних інтересів дитини.

Безсумнівно, всі ці принципи тісно взаємопов'язані.

Таким чином, ювенальна політика являє собою складову частину як соціальної політики України, так і її державної молодіжної політики. Існування окремих напрямків соціальної політики, зазначених раніше, не виключає їх взаємозв'язку, що, у свою чергу, впливає із співвідношення її складових частин.

Так, молодіжна політика спрямована на створення правових, економічних та організаційних умов і гарантій для самореалізації особистості молодої людини – особи віком від 14 до 30 років. У свою чергу, ювенальна політика спрямована на захист дитини – особи віком до 18 років. Крім того, основна мета молодіжної політики – сприяння більш повному включенню молоді у соціально-економічне, політичне і культурне життя суспільства, розвитку молодіжних об'єднань, рухів та ініціатив, а ювенальної – сприяння реалізації та зміцненню гарантій прав дитини. Тому їх основними відмінностями є вік осіб, щодо яких провадиться політика, а також мети здійснення.

Що стосується кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні (законодавець використовує категорію «кримінальна юстиція щодо неповнолітніх в Україні»), то вона являє собою цілісну систему принципів, оцінок і заходів організаційного, економічного, правового, наукового, інформаційного, пропагандистського і кадрового характеру, спрямованих на оптимізацію кримінальної відповідальності неповнолітніх (див. Указ Президента України від 24 травня 2011 р. № 597/2011 «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні»¹). Таким чином, кримінальна юстиція щодо неповнолітніх в Україні спрямована на захист прав неповнолітніх порушників і не охоплює важ-

¹ Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. Указ Президента України від 24 травня 2011 р. № 597/2011. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=597/2011>.

ливі інтереси дитини в інших сферах життєдіяльності (наприклад, освітньої, трудової).

Зміст ювенальної політики – це діяльність системи органів і установ (суб'єктів ювенальної політики), спрямована на вивчення становища неповнолітніх в окремих сферах суспільних відносин, здійснення контролю за їх добробутом, аналіз на цій основі чинного законодавства, оцінку його ефективності, а також корекцію в разі необхідності правового статусу неповнолітніх.

Під суб'єктом ювенальної політики розуміється система всіх установ та організацій, чия діяльність спрямована на проголошення, реалізацію та охорону прав неповнолітніх. Ця система вперше знайшла своє закріплення на законодавчому рівні у Законі «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей». До її складу увійшли: комісії у справах неповнолітніх і захисту їх прав, органи управління соціальним захистом населення, органи управління освітою, органи опіки та піклування, органи у справах молоді, органи управління охороною здоров'я, органи служби зайнятості, органи внутрішніх справ. Відповідно до Сімейного кодексу України до суб'єктів ювенальної політики слід також віднести суд і прокуратуру.

Останнім часом ведеться активна робота зі створення нових спеціалізованих органів по роботі з неповнолітніми. Так, наприклад, все частіше висуваються пропозиції про заснування інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні на законодавчому рівні¹.

Комітет ООН з прав дитини в заключних зауваженнях до доповіді Про прийняття Україною заходів щодо закріплення визнаних у Конвенції ООН прав рекомендує державі-учасниці вжити всіх необхідних заходів для того, щоб прискорити процес реформування законодавства, особливо з метою введення ювенальної юстиції та ювенального кримінального процесу². Однак питання про відтворення в Україні спеціалізованого правосуддя щодо неповнолітніх (ювенальної юстиції), як і раніше, залишається відкритим³.

Аргументуючи актуальність дослідження, не можна залишити поза увагою ті соціальні настрої, які супроводжують ювенальну реформу в нашій країні.

Нещодавно Міністерство юстиції України скасувало свій Наказ №

¹ Опацький Р.М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 2. С. 62.

² Комітет з прав дитини розглядає доповіді України. URL: <http://wcu-network.org.ua/ua/defence-rights/article/1950/>.

³ Опацький Р.М. Ювенальна політика: поняття та зміст. Науковий вісник ДДУВС. 2011. № 4. С. 92.

198/7 від 16.03.2010 р.¹, яким було створено робочу групу із впровадження системи ювенальної юстиції в Україні. Міністерство схитрувало, і в Наказі № 491/7 від 27.05.2010 р.² змінило незвичний термін – «ювенальна» на більш звичне «кримінальна».

Для нівелювання негативного сприйняття ювенальної юстиції, втіленого в суспільну свідомість демагогічними висловлюваннями політиків, не завжди ретельно ознайомих з проблематикою, та алармістськими гаслами жовтої преси, потрібна просвітницька робота з надання пересічним громадянам масиву інформації для критичного осмислення сутності та особливостей ювенальної юстиції. При цьому зазначені вище «хитрощі» з боку суб'єктів нормотворчості виконують протилежну функцію, надаючи поняттю ювенальної юстиції некоректних коннотативних значень.

Шляхом найпростішого лінгвістичного тлумачення слів «юстиція» та «ювенальний» можна спробувати визначити ювенальну юстицію як судоустрій та судочинство у справах про правопорушення неповнолітніх.

Сучасна ювенальна юстиція – це система державних, муніципальних та громадських судових, правоохоронних та правозахисних органів, установ та організацій, що на основі права та за допомогою медико-соціальних і психолого-педагогічних методик здійснюють правосуддя щодо дітей, профілактику та попередження правопорушень дітей та проти дітей, захист прав, свобод та інтересів, а також ресоціалізацію дітей, які перебувають у складній життєвій ситуації.

Кримінальна юстиція – це діяльність органів дізнання, слідчого, прокурора, судді й суду з порушення, розслідування і судового розгляду кримінальних справ, а також із вирішення суддею питань, пов'язаних із виконанням вироку.

Завданнями кримінальної юстиції є охорона прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке й повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування Закону, щоб кожного, хто вчинив, кримінальне правопорушення, було притягнуто до відповідальності, а жодного невинного не було покарано.

Кримінальне судочинство має такі стадії:

- порушення кримінальної справи;

¹ Про утворення робочої групи з впровадження системи ювенальної юстиції в Україні: Наказ Мін-ва юстиції України від 16 березня 2010 р. № 198/7. URL: <http://document.ua/pro-utvorennja-robochoyi-grupi-doc18849.html>.

² Про утворення робочої групи з впровадження системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні Наказ Мін-ва юстиції України від 27 травня 2010 № 491/7. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/30242>.

- попереднє розслідування;
- віддання обвинуваченого до суду;
- судовий розгляд;
- касаційне провадження;
- виконання вироку;
- провадження в порядку нагляду;
- відновлення справи за нововиявленими обставинами.

Усі ці стадії тісно пов'язані та складають єдину систему кримінального судочинства, або кримінального процесу.

Таким чином, можна зробити висновок, що «ювенальна юстиція» та «кримінальна юстиція» – зовсім не синоніми.

Покладання ж на ювенальну юстицію невластивих їй функцій і спотворення основних завдань та цілей ювенальної юстиції, що є переважно основним інструментом і вітчизняних поборників батьківських прав, часом здається до смішного недоречним. Але й така суспільна позиція потребує вивчення і відповідного реагування¹.

На відміну від звичайного кримінального судочинства, ювенальна юстиція має виховну, а не каральну спрямованість. Кримінальна юстиція для дорослих має на меті виправлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, та превенцію нових правопорушень. Дитина-правопорушник розглядається як особа, яку ще можна перевиховати, якій треба дати другий шанс для адаптації до життя у суспільстві. Ювенальна юстиція враховує той факт, що нерідко у конфлікт із законом потрапляє дитина, яка опинилась у складній життєвій ситуації. Таку ситуацію може спричинити сирітство або відсутність батьківського піклування, безпритульність, жорстоке поводження або експлуатація з боку дорослих тощо. Саме тому ювенальна юстиція має співпрацювати з соціальними службами, сім'ями, школами, громадськими організаціями, що опікуються дітьми, а її значення та діяльність виходять за межі суто юридично-судових установ².

Не слід також заміщати ювенальну політику відновним правосуддям, що є альтернативою кримінальному судочинству («альтернативна модель») і застосовується, коли поліція, прокурор чи суддя передають справу на примирення ще на досудовому етапі або коли суддя передає справу до початку судового розгляду. Але ж альтернативною вона є завдяки тому, що у цієї моделі насправді учасникам кримінальної ситуації та громаді надані повноваження для реального прийняття рішення у

¹ Кримінальна чи ювенальна юстиція? (з приводу кампанії проти ювенальної юстиції в Україні). Юридична газета. 2010. 2 листопада. № 44.

² Там само.

своїй справі, тобто на програму відновного правосуддя покладено завдання організувати відновний процес, спрямований на досягнення відновного результату. Офіційна система правосуддя продовжить вирішувати справу лише в тому випадку, якщо відновний процес не спрацює¹.

Зазначена категорія не розкриває всього потенціалу ювенальної політики держави, оскільки відновне правосуддя є частиною ювенальної системи. При безпосередньому розгляді порушення, вчиненого неповнолітнім, уповноважений орган (суд) має право закрити провадження у справі через примирення сторін. Проте, якщо ми хочемо, щоб нове покоління молодих українців виростало свідомо сформованими громадянами, то перш за все повинні створити належні умови розвитку молодого індивіда. Саме тому ювенальна юстиція, як складова ювенальної політики, повинна бути спрямована в основній діяльності на створення умов нормального формування особистості. І тільки лише коли через брак життєвого досвіду дитина стане на шлях правопорушень, мають вмикатися механізми не репресивного, а примусово-виховного характеру, саме через інститут пробації.

Одним із засобів забезпечення прав і свобод дітей є активне впровадження в нашій державі ювенальної політики. У свою чергу, ювенальна політика повинна виступати гарантом та основним вектором розвитку ювенального права. Водночас слід наголосити на неможливості повноцінного впровадження ювенальної політики в Україні без її нормативного закріплення. На наш погляд, таке закріплення має знайти своє відображення в нормативно-правовому акті Верховної Ради України. Таким нормативним актом може бути затверджена Постановою Верховної Ради України «Концепція розвитку ювенальної політики та ювенального права в Україні».

1.2. Охорона прав дитини як об'єкт ювенальної політики

Нині, як відомо, Україна перебуває у стані демографічної кризи, яка характеризується депопуляцією, старінням населення і зменшенням середньої тривалості життя. Гостро постала проблема бідності, значно зросли правопорушення, безробіття та міграційний відтік, особливо серед молоді. Населення в Україні за роки незалежності зменшилося на сім мільйонів чоловік.

Виходячи з цього, трансформація суспільно-демографічної системи в Україні потребує всебічного і глибокого аналізу та розробки гло-

¹ Відновне правосуддя. Вікіпедія. URL : http://uk.wikipedia.org/wiki/Відновне_правосуддя#.D0.

бальних наукових засад організаційно-правового регулювання процесу розвитку людського потенціалу. Слід модернізувати ювенальну політику в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини. Цим проблемам вітчизняна наука ще не приділила належної уваги.

Нинішній стан українського державотворення характеризується особливим загостренням проблеми, яка складає основу суспільного прогресу і є формою забезпечення як спадковості, так і подальшого розвитку матеріальної і духовної культури людства. Адже вихід України, однієї з найбільших європейських країн, із системної кризи, її майбутнє, як повноправної учасниці ЄС, залежать від нинішньої молоді, від прийдешніх поколінь, від їхнього людського потенціалу.

Ідея людського потенціалу в західній теорії на практиці набула популярності в середині ХХ ст., коли, на противагу тейлоризму (теорія наукової організації праці, заснована Ф.У. Тейлором), в соціальних дослідженнях Ф. Ретлісбергера, Е. Мейо та У. Мура (США) і Ж. Фрідмана (Франція) було висунуто концепцію «людських стосунків» (*human relation theory*), на базі якої пізніше визначено критерії та показники людського розвитку (стан виробництва, зайнятість населення, тривалість життя, права людини, рівень освіти, охорони здоров'я, екологічної безпеки, харчування тощо), за якими експерти визначають індекс людського розвитку в країнах світу. В Україні він визнаний дуже низьким.

Однією з головних причин незадовільного стану справ можна вважати недосконалу систему організації влади. Світова практика засвідчує, що немає слаборозвинених країн, а є країни слабо керовані. Тому організаційно-правові проблеми людського потенціалу, ювенальної політики, а значить, майбутнього держави, її людей, слід розглядати в контексті адміністративної реформи, що проводиться в Україні. Адже ця реформа поряд із завданнями раціоналізації системи управління має яскраво виражену демократичну спрямованість. Тобто за своєю суттю адміністративна реформа передбачає, по-перше, наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства і кожної окремої людини, а по-друге, створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. На жаль, саме в такому демократичному «вимірі» здійснення адміністративної реформи зустрічає найбільше ускладнень і потребує суттєвої активізації та поглиблення. І це не дивно, оскільки справжня демократизація системи виконавчої влади вимагає істотної трансформації механізму, її практичної реалізації з тим, щоб діяльність органів і посадових осіб була принципово підпорядкована

потребам неухильного забезпечення прав і свобод громадян¹.

Перспективи української державності сьогодні багато в чому залежать від такої державної ювенальної політики, яка б стверджувала і забезпечувала права і свободи людини для відтворення людського потенціалу.

Ювенальна політика розглядається тут як специфічний і цілісний напрям діяльності держави з реалізації ідей щодо ролі і місця молодого покоління в демократичній, соціальній, правовій державі, що забезпечує, спільно з державними, громадськими та іншими інституціями, вирішення питань виховання, освіти, праці, відпочинку, побуту, духовного і фізичного розвитку підростаючого покоління і гарантує його права і свободи, а також ефективно захищає їх у разі порушення.

Аналіз сучасної практики державного управління засвідчує, що наразі існує значний лаг між цілями ювенальної політики, сформульованими в нормативно-правових актах (Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні»², Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»³ та ін.), та реальним становищем української молоді. На жаль, органи публічної адміністрації, дитячі та молодіжні організації, громадські об'єднання виявилися неспроможними подолати цей розрив.

Після становлення незалежності одним із ключових елементів демократичного устрою України стала можливість представництва інтересів різних суспільних груп та їх вираження як через організації громадянського суспільства, так і через систему політичних партій⁴.

До вирішення сучасних проблем дітей та юнацтва стали залучатися й самі представники цих соціально-демографічних груп. Робляться спроби залучати об'єднання молоді до розробки й реалізації державної молодіжної політики, забезпечити підтримку з боку вищих органів виконавчої влади й місцевих адміністрацій програм і проектів молодіжних і дитячих громадських об'єднань, що сприяють соціальному становленню й розвитку молоді та дітей і реалізації їх суспільно корисних ініціатив. Проте, за висновками дослідників, якщо узагальнити наші знання

¹ Авер'янов В.Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип.12. К., 2001. С. 294-295.

² Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Декларація. ВВР. 1993. № 16. Ст.166.

³ Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України. ВВР. 1993. № 16. – Ст.167.

⁴ Конончук С., Ярош О. Партійна система України: ідеологічний вимір. К., 2010. С. 73-75.

про дітей, їх сподівання, орієнтації та інтереси, то слід визнати, що кроки держави назустріч підростаючому поколінню ще незначні¹. І перш за все це стосується питання захисту прав дітей.

Взагалі, питання про необхідність соціального захисту прав дітей виникло у світового співтовариства порівняно недавно. У міжнародному праві ідея захисту дітей розвивалася поступово протягом багатьох сторіч. Активізувався цей процес лише у ХІХ ст., коли до створення концепції захисту прав дітей привели зусилля дорослих. Почалося це зі створення інституту суспільної опіки, що було першою практичною спробою захистити права дітей. Апогеєм цих дій стало ХХ століття.

Сьогодні у своїй боротьбі за вплив на суспільство, його прихильність, зрештою, електорат політичні сили все частіше звертаються до проблем захисту прав дітей. Тим паче, що питання захисту прав дитини є надзвичайно актуальним для України на сьогоднішній день. Одним з найважливіших завдань соціально орієнтованої держави є сприяння розвитку молодого покоління, задоволення його потреб, що потребує від української держави невідкладних дій, спрямованих на пріоритетне вирішення проблем дітей. З цією метою у нашій країні заохочується і підтримується благодійницька діяльність щодо дітей². Фактично можна говорити, що діяльність політичних утворень спрямована на захист прав дітей в Україні і безпосередньо пов'язана з ювенальною політикою.

Розвиваючи тезу про взаємозв'язок політичних сил із захистом прав дитини за посередництва ювенальної політики, пропонуємо детальніше розглянути важелі та механізми цього зв'язку. Власне, саму політику відомий дослідник М. Вебер визначав як «прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади чи то між державами, чи то всередині держави між групами людей, які вона в собі обіймає»³. Однак влада, через яку визначається політика, на нашу думку, виступає не метою, а лише засобом досягнення певної суспільної мети.

З урахуванням соціального призначення та розуміння сутності політики все більше виявляє себе тенденція до суміжного трактування понять «політика» та «управління». Так, П.М. Шляхтун пише, що «сутністю політики є не влада, а управління. Саме політика визначає стратегічні цілі й завдання розвитку суспільства в межах кожної країни, людської

¹ Молодь України за соціальний прогрес і злагоду в суспільстві: Зб. матеріалів Конгресу української молоді. К., 1997. С. 22-23.

² Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків: Указ Президента України. Людина і праця. 1997. № 12. С. 3-7.

³ Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избр. произведения. М., 1990. С. 646.

спільноти в цілому». Тому політику він визначає як «діяльність з керівництва та управління суспільством на основі публічної влади»¹. Це означає, що політика – це теж керівництво та управління, але обмежується сферою публічної влади.

Детальний аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з даного питання свідчить, що, як правило, політика як соціальне явище зводиться до особливої сфери регулювання суспільних відносин. На нашу думку, політика і система політичних відносин мають розглядатися не як фактори об'єктивної детермінації, що безпосередньо відбиваються і втілюються в діяльності особи, а як активна форма діяльності самого соціального суб'єкта, характерними ознаками якої є якісна своєрідність його поведінки, що втілюється в інституціонально відособленому виді діяльності суспільних інститутів або в певній стороні будь-якої діяльності.

У такому аспекті політика, як специфічний спосіб активності суспільних інститутів (державних органів, партій, суспільних організацій та різного роду соціальних угруповань щодо проблем розвитку усіх сфер суспільного життя) та безпосередньої діяльності особи є невід'ємним елементом процесу історичної творчості. Існуючі форми політики можуть або сприяти реалізації потенційним можливостям людини, або консервувати її апатію і пасивність.

Більш детальний розгляд історії переконує нас у тому, що дії людей зумовлені їхніми потребами, пристрастями, характером і здібностями. Звичайно, як зазначає Г. Гегель, «там можна віднайти і загальні цілі, бажання добра, шляхетну любов до батьківщини; але ці добродієвності і це загальне грають мізерну роль у ставленні до світу і до того, що в ньому відбувається»².

Таким чином, ювенальну політику можемо уявити як складову політики взагалі – форму суспільно-управлінської діяльності, що реалізується владними структурами з метою забезпечення захисту прав дитини.

На перший погляд видається логічним, що об'єктом ювенальної політики може бути визначено дітей, тобто ту соціально-демографічну групу, стосовно якої відбувається зазначена суспільно-управлінська діяльність. Спробуємо аргументувати цю позицію.

Як відомо, універсальні міжнародні документи у сфері прав людини, які були попередниками Конвенції, не мали правового визначення поняття «дитина». У законодавстві більшості держав-учасниць, в тому

¹ Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник. К., 2002. С. 154.

² Гегель Г. Философия истории. Введение. Антология мировой философии: Сб. филос. текстов. Т. 1. К., 1992. С. 154-155.

числі й України, повноліття настає з 18 років. Проте в таких країнах, як Буркіна-Фасо, Парагвай, Португалія повноліття починається з 20 років, а в Болівії й Сенегалі – з 21 року.

Для характеристики особи, яка не досягла 18 років, вживаються різні терміни: „дитина” (як правило, 12–15 років), „підліток”, „неповнолітній”, „юнак”, „молода людина”. Це пов’язано із розбіжностями в законодавстві деяких держав, де не встановлено загального віку досягнення повноліття, але в нормах галузевого законодавства є положення щодо часткової або повної дієздатності чи повноліття (наприклад, громадянське повноліття, кримінальне повноліття). Згідно з міжнародною практикою, дитина – це кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, який застосовується до даної особи, вона не досягає повноліття раніше.

Законодавство України передбачає, що малолітні – молодша група неповнолітніх¹. Закон не визначає віку, проте на практиці до малолітніх за загальним правилом відносять дітей, які не досягли середнього підліткового віку. В українському законодавстві молодь визначається, як молоді громадяни віком від 15 до 28 років.

Неповнолітні – особи, що не досягли віку, з яким закон пов’язує повну дієздатність особи. Повна дієздатність настає з 18-річного віку. У цивільному праві неповнолітні, які не досягли 15 років, вправі укладати лише дрібні побутові угоди. Усі інші угоди укладають від їх імені батьки (усиновителі), опікуни. Неповнолітні віком від 15 до 18 років можуть укладати угоди за згодою своїх батьків (усиновителів) або піклувальників.

Виникає питання, яким чином зазначена обмежена самостійність може впливати на визнання дитини об’єктом ювенальної політики. Як відомо, на відміну від суб’єкта об’єкт політики є підвладною ланкою єдності “суб’єкт – об’єкт політики”, однак це не робить об’єкт пасивним, не впливовим. Його активність виявляється в тому, що він обмежує, вимальовує потенційний простір політики, у рамках якого діє суб’єкт. Проте реалії політичного життя свідчать, що суб’єкт і об’єкт політики часто міняються місцями. Це доводить рухомість політичних відносин “суб’єкт – об’єкт політики”. Зміни в них впливають на розв’язання суперечностей між суб’єктом і об’єктом, сприяють виникненню нових якостей, розширенню цілей. Зміни у функціонуванні суб’єкта й об’єкта політики забезпечують перехід суб’єктно-об’єктної взаємодії у нову систему зв’язків і залежностей.

¹ Законодавство України про шлюб, сім’ю та молодь. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1997. № 5. С. 288.

Також у політичних дослідженнях зазначено, що зміст політичної діяльності визначається не тільки метою, яку мають її суб'єкти, але й типом об'єктів, на які спрямовані їхні зусилля.

Таких основних типів об'єктів політичних дій розрізняють два: політичні інститути (владно-управлінські структури, політичні і правові норми) і суспільно-політичні відносини.

Оскільки відрізняють різні рівні участі у політичному процесі, тобто не однакових суб'єктів політичної діяльності, то це означає, що існують і різні рівні прояву тих об'єктів, на які ця діяльність спрямована. Першим рівнем є утворення і вдосконалення владно-управлінських структур. Наприклад, створення такої владної структури, як Рада, стало однією з передумов політичного панування комуністичних партій в колишньому СРСР. І навпаки, перехід до демократичних засад політичного устрою неможливий без заміни цих структур іншими. Другий рівень охоплює формування громадсько-політичних організацій і партій шляхом програм, статутів, декларацій тощо, втілення їх у життя, вироблення політичних норм діяльності, які стають політичними нормами у суспільстві. Третій рівень, що є об'єктом впливу суб'єктів політичної діяльності, пов'язаний із законотворчою діяльністю, в першу чергу з укладанням і вдосконаленням Конституції.

Регулювання суспільних відносин як об'єкта політичної діяльності за своїм змістом може виступати в політичній практиці у двох формах. Перша виявляється у здійсненні або модифікації політичних курсів залежно від існуючих суспільно-політичних умов.

Другою формою є регулювання суспільних відносин, тобто тих засад, на яких базується весь політичний механізм. Обидві ці форми утворюють органічну єдність, бо зміна політичних курсів може спричинити або дати поштовх для зміни суспільних відносин, а їх зміна, у свою чергу, неможлива без зміни політичних курсів. І все ж їх треба відрізняти, оскільки в період радикальних суспільних перетворень головним об'єктом є перетворення суспільних відносин, а у звичайний час у центрі уваги знаходиться здійснення або певна модифікація політичних курсів. Таким чином, об'єктом політики є політичні й соціальні відносини і політичні інститути, що забезпечують функціонування політичної системи суспільства.

Політичні об'єкти можуть бути індивідуальними і колективними за своїм значенням та спрямованістю, внутрішніми та зовнішніми. Об'єкт у політиці обмежує поле діяльності суб'єкта і стає елементом регулювання процесу взаємодії між ними.

Звідси впливає відносність характеру взаємодії суб'єкта і об'єкта

у політиці. У політичному житті суспільства досить часто виникають ситуації, коли об'єкт і суб'єкт обмінюються місцем, тому що політичні відносини рухомі, динамічні і залежно від тих чи інших конкретних відносин виникають ситуації “перевертання” суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків. Тому між суб'єктом і об'єктом грані не абсолютні. Вони взаємно переходять одна в іншу і стають єдністю протилежностей.

Серед різних феноменів суспільно-політичного буття чільне місце посідає такий об'єкт політики, як громадянське суспільство. Воно є сферою спонтанного самовиявлення вільних громадян та добровільно створених ними об'єднань, які захищені відповідними законами від прямого втручання і сваволі державної влади. Це не означає, що суб'єкти політики не впливають на громадянське суспільство: цей вплив полягає у створенні таких політичних умов, які забезпечили б вільний розвиток громадянського суспільства.

Політичне життя суспільства в цілому також є об'єктом політики. Суб'єкт політики прагне внести в нього цілеспрямованість, організованість, забезпечити консолідацію навколо себе, мирне функціонування. Це досягається шляхом урегулювання питань влади, визначення ролі й місця її суб'єктів і механізму владарювання, гармонізації та оптимізації відносин між масами і політичними лідерами, організаційними структурами і силами, що беруть участь у політиці. Об'єктом регулювання стає внутрішнє і зовнішнє політичне життя, державне і партійне, формальне і неформальне, урегулювання їхніх зв'язків, принципів функціонування. Організуючи політичне життя, спрямовуючи його відповідно до певної мети і напряму розвитку, суб'єкт політики формує об'єкт власної політики – політичну систему, її структури – владу, політичні відносини, політичну організацію суспільства, політичну культуру.

Окрім діяльності в політичному просторі своєї держави, суб'єкт політики будує політичні відносини з іншими народами, їх політичними системами. Отже, об'єктом політики стають світова політична система, світовий політичний порядок, відносини між політичними системами різних країн світу, а також між їхніми політичними об'єднаннями.

Зміни у розвитку об'єктів політики зумовлюють певні зрушення у функціонуванні суб'єктів політики. Оновлені риси суб'єктів і об'єктів змінюють і зміст зв'язків між ними. Такі зв'язки можуть набувати вигляду координаційних, субординаційних, управлінських тощо. Розвиненість їх визначається рівнем розвитку як суб'єкта, так і об'єкта політики. Зміст взаємодії між суб'єктом і об'єктом політики може бути найрізноманітнішим: він може охоплювати формування суспільної думки щодо кандидатів на вибори, формування нової партії, демократизацію

політичних відносин, розробку і втілення певних політичних концепцій, удосконалення владних структур тощо. Отже, зміст, структура і характерні особливості політичних відносин, які виникають при цьому, розкривають політичну атмосферу, в якій здійснюється політичний процес¹.

Специфіку суб'єкта і об'єкта державного управління розглядає Н.М. Мельтюхова, яка вважає, що суб'єкт – це орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які виробляють і ухвалюють управлінські рішення, здійснюють керівний вплив на підпорядковані об'єкти управління. Об'єкт – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, сфери діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямовані керуючі, організуючі та контролюючі дії відповідних суб'єктів управління².

Об'єктом може стати будь-яка людська проблема, якщо вона стає загальнозначущою і потребує для свого вирішення колективних дій людей, звернених до влади, мобілізації і організації своїх інтересів. Залежно від конкретного об'єкта обирають різні механізми і засоби для вирішення політичної проблеми, методи і ресурси, ті матеріальні та ідеальні засади, що впливають на ступінь реальності тих або інших політичних дій, – фінансові засоби, наука, знання, стан суспільного середовища, настрої мас, учасників політичного процесу тощо.

Використовуючи аналіз загального об'єкта політики стосовно її ювенальної складової, доходимо висновку, що дитина не може бути об'єктом політичної діяльності. Це можна пояснити тим, що діти є лише резервом електорату і реального впливу на політичну ситуацію в державі не здійснюють.

Отже, спираючись на вищезазначене, можемо сказати, що об'єктом ювенальної політики виступає як безпосередньо охорона (захист) прав дітей, так і механізм захисту вищевказаних прав.

Охорона (захист) прав дитини передбачає здійснення системи різноманітних заходів за участю політичних сил, які можна визначити як:

- визначення основних засад державної політики у цій сфері;
- удосконалення законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних правових норм;
- забезпечення належних умов для розвитку дитини, зростання в сімейному оточенні;
- реалізація цільових програм з охорони прав дитини;
- надання дітям пільг, переваг та соціальних гарантій;

¹ Політологія: Підручник. Ю.М. Розенфельд (відп. ред.) та ін. Х., 2001. 380 с.

² Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: Навч. посіб. За заг. ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. Х., 2005. С. 29.

- заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства.

Ця діяльність має системний і перманентний характер та реалізується певними суб'єктами (діяльність яких ми розглянемо в наступних підрозділах дослідження).

Слід зазначити, що сьогодні спостерігається певна понятійна плутанина в законодавчій термінології, тому, на наш погляд, необхідно звернути увагу на розмежування таких термінів, як «охорона» і «захист».

На сьогоднішній день у правовій науці поняття охорони прав дитини не отримало чіткого визначення, не розкрито його зміст, недостатньо вивчено місце і роль у системі українського законодавства та понятійному апараті.

В юридичній літературі поняття «охорона» та «захист» часто розмежовують, і небезпідставно, у зв'язку з чим виникає необхідність уточнення їхнього змісту. Так, потреба в охороні й захисті конституційних прав та свобод виникає, як правило, у разі їх порушення, наявності певних перешкод на шляху їх використання, конфліктних ситуацій щодо їх вирішення та у разі інших випадків. Охорона прав охоплює заходи профілактики, що застосовуються у випадках порушення прав, а їх захист – це решта всіх правових заходів після правопорушення. Тобто охорона (захист) прав і свобод в єдиному механізмі їх реалізації виступає як певна визначена самостійна стадія зі спеціальними метою та завданнями, які здійснюються примусовими заходами. Такий підхід має позитивний характер, оскільки спрямований на відокремлення профілактичних заходів від власне охоронних. Щодо решти змісту понять охорони та захисту прав і свобод громадян, то вони збігаються¹.

Проведений аналіз літературних джерел з проблеми захисту прав дитини свідчить, що такі близькі поняття, як «захист» і «захищеність», використовуються авторами як взаємозамінні: до захищеності вживається слово «захист», а де йдеться про захист – «захищеність». Таке непорозуміння пояснюється тим, що захист прав дитини є відносно новою категорією і теоретичні дослідження з цієї проблеми відсутні. Також у жодному законі та довідковій літературі поняття «захист прав дитини» не має визначення.

Аналізуючи праці таких вчених, як О.М. Васильєв, М.В. Вітрук, Л.Д. Воеводін, П.М. Рабинович, І.В. Ростовщиків, О.В. Стремоухов, І.А. Тимченко, Є.А. Тихонова, К.Б. Толкачов, О.Г. Хабібулін, можна дійти висновку, що захищеність є наслідком захисту. Так, без захисту не було б

¹ Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав людини: Монографія. Дніпропетровськ, 2003. С. 122.

і захищеності, бо остання існує завдяки самому процесу захисту, започатковує його і є остаточною метою. З іншого боку, захист з'являється тоді, коли виникає проблема в захищеності, що відображується на теоретичних пошуках як проблема у відокремленні цих категорій.

Розглядаючи дану проблематику, вчені-правознавці проводять розмежування понять «охорона» і «захист». При цьому поняття «охорона» й «захист» розглядаються або як тотожні¹, або «захист» розуміється як більш вузьке поняття порівняно з «охороною», або кожне з них наділяється самостійним змістом².

Взагалі, під охороною розуміються профілактичні заходи, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод, які заважають реалізації цих прав. Під захистом розуміється примусовий (стосовно зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Охорона, таким чином, охоплює заходи, що застосовуються до порушника прав і свобод, а захист – заходи, що застосовуються після правопорушення для поновлення порушеного права³.

С.С. Алексєєв під захистом прав розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань, – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку⁴. В. Новосьолов дійшов висновку, що охорона визначається як у попередженні порушень прав і свобод, так і в їх захисті. Поняття «захист» вужче за поняття «охорона» і є складовою частиною останнього⁵. Як стверджує М.І. Бару, поняття «захист» включає в себе не тільки сукупність прав і обов'язків, якими особистість наділена чинними правовими нормами, але й фактичне здійснення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством. І те й інше передбачає діяльність як правотворчих, так і правозастосовних органів⁶.

¹ Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 95; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград. 1997. С. 77-92.

² Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 111.

³ Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. С. 1-15; Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. М., 1968.

⁴ Алексєєв С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 2. С. 280.

⁵ Новосёлов В. Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР. Сов. юстиция. 1979. № 18. С. 7.

⁶ Бару М.И. Личность в социалистическом правовом государстве. Сов. государство и право. 1989. № 10. С. 26.

На думку М.А. Бояринцевої, охорона – це сукупність державних і громадських заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на запобігання будь-яких порушень прав, свобод та законних інтересів громадянина шляхом усунення негативних факторів соціального середовища, які можуть спровокувати або полегшити порушення прав, свобод та законних інтересів особи¹.

Охорона як профілактична діяльність спрямована на безпосереднє утвердження правомірної поведінки, на формування індивіда, який поважає соціальні норми, на формування у нього активної позиції і розвиток почуття громадянського обов'язку. Засобами охорони виступає ціле-спрямована діяльність компетентних органів державної влади і різноманітних громадських інституцій.

Захист – це самостійне суб'єктивне право, яке відображає юридично закріплену можливість правомочної особи використати спеціальні засоби правоохоронного характеру.

Захист прав, свобод та законних інтересів – це така форма їх забезпечення, яка відображає дію даного механізму, спрямовану на припинення порушень прав, свобод та законних інтересів громадянина; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів; притягнення особи, винної у скоєнні правопорушення, до відповідальності².

В.І. Полюхович погоджується з думкою тих учених, які вважають, що поняття «охорона» має ширший зміст і поглинає поняття «захист». Адже поряд із безпосереднім захистом прав людини, тобто активними діями, поняття охорони включає всі юридичні засоби, які виконують превентивну, запобіжну функцію. Це такі заходи, як встановлення завдань і компетенції відповідних органів з охорони прав, власне діяльність компетентних органів із застосування юридичних норм, прийняття актів, спрямованих на запобігання правопорушенням тощо³.

На думку В.М. Бутиліна, охорона й захист державою конституційних прав і свобод громадян від протиправних зазіхань є стадіями процесу реалізації конституційних прав і свобод громадян. Саме в наявності цих двох стадій виявляється специфіка реалізації прав і свобод⁴. Він також звертає особливу увагу на стадію охорони основних прав громадян

¹ Бояринцева М.А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2002. С. 161.

² Там само.

³ Полюхович В.І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: загальні засади. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2002. С. 193.

⁴ Бутилин В.Н. Милиция в государственном-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: Монография. Тюмень, 2001. С. 12.

і надає їй першорядне значення. Адже специфічна функція охорони права складається в її превентивному характері, оскільки на всіх стадіях її існує можливість порушення цього права. Від ефективності охорони основних прав і свобод громадян залежить повнота реалізації цих прав і свобод (наприклад, право на життя, здоров'я й фізичну свободу й необхідність застосування заходів захисту даних прав тощо)¹.

В.М. Бутилін вважає правильною позицію, відповідно до якої під охороною розуміються взаємозалежні заходи, що здійснюються державними органами й громадськими організаціями, спрямованими на попередження порушень прав, на усунення причин, що їх породжують, і сприяють нормальному процесу реалізації особистих прав і свобод. Під захистом мається на увазі примусовий (щодо зобов'язаної особи) спосіб здійснення права, застосований в установленому законом порядку компетентними органами з метою відновлення порушених прав.

Отже, поняття «охорона» і «захист» перебувають в одній площині, тому що вони мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина та дітей зокрема. Але разом з цим аналіз даних понять є необхідним. Він пов'язаний із визначенням особливостей в діяльності державних органів щодо захисту прав і свобод громадян. Таку діяльність здійснюють тільки органи, рішення яких мають загальнообов'язковий характер.

Таким чином, об'єктом ювенальної політики виступає комплекс владно-управлінських заходів, спрямований на охорону прав дитини (і захист зазначених прав як складову охорони). Деталізуючи абрис об'єкта, вважаємо за доцільне розглянути механізм реалізації ювенальної політики як невід'ємної складової. Формування і функціонування механізму реалізації та управління соціальними процесами визначаються об'єктивними потребами і тенденціями суспільного розвитку. Саме потреби і тенденції зумовлюють структуру механізму, набір і використання його компонентів².

Механізм захисту – це система діяльності суб'єктів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільних формувань та окремих громадян для забезпечення належних умов всебічного розвитку дитини.

Здійснений аналіз законодавства і літератури свідчить, що система охорони прав дитини має власні особливі механізми (див. Додаток 1.1).

¹ Там само. – С. 14.

² Поняття "механізм" є за своїм походженням технічним терміном і міцно увійшло в систему наукової аргументації для позначення системи, що визначає порядок якогонебудь виду діяльності.

Захист прав людини є механізмом безпосередньої дії норм права та організаційно-правової діяльності органів публічної адміністрації, а також громадських об'єднань щодо недопущення порушень прав дитини. *Правовий* механізм захисту прав дитини визначаємо як динамічну систему правових форм, засобів і заходів, спрямовану на запобігання порушень прав дитини чи на їх відновлення у випадку порушення. Зазначений механізм містить у собі такі елементи, як охорону та захист прав; надання юридичної допомоги (див. Додаток 1.2), він має певні рівні (див. Додаток 1.3).

Організаційний механізм захисту прав дитини визначається нами як система методів, способів і прийомів формування та регулювання відносин об'єктів із внутрішнім та зовнішнім середовищем, спрямованих на запобігання порушень прав дитини чи на їх відновлення у випадку порушення (див. Додаток 1.4). Він складається з певних елементів, що органічно поєднані між собою, забезпечуючи цілісний правовий вплив (див. Додаток 1.5).

Захист прав є об'єктивною необхідністю, тому що всі права, надані особистості і не забезпечені необхідними засобами захисту у випадку їх порушення, є лише декларативними правами. Захист прав дитини – частина правового захисту людини, що складається з примусової правової діяльності органів державної влади й управління, правоохоронних органів, громадських організацій і посадових осіб, а також громадян, здійснюваної законними засобами з метою підтвердження або відновлення порушеного права людини.

З огляду на те, що поняття «захист прав дитини» залишається законодавчо не закріпленим, а у вітчизняній науковій літературі також відсутнє його визначення, пропонуємо трактувати його як систему соціально-економічних, правових, організаційних умов, засобів і способів, що створюють можливості для реалізації кожною дитиною своїх прав.

Право на захист передбачене Конституцією та іншими законами України й надає можливість особі використовувати для захисту свого права дозволені законом примусові дії або звертатися до компетентних міжнародних чи державних органів. Органи виконавчої влади забезпечення прав дитини мають розгалужену вертикаль, яка забезпечує проходження управлінської інформації крізь усі рівні виконавчих органів державної влади й місцевого самоврядування, доведення інформації до виконавців і підпорядкування їх поведінки відповідним нормам (див. Додаток 2.1).

Законом України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» на службу покладено основну

координаційну функцію щодо забезпечення прав дитини й окреслено основні управлінські завдання зазначених органів і служб (див. Додаток 2.2).

Захист означає реалізацію права в конкретних життєвих ситуаціях, конкретних відносинах. Своє право на захист людина може реалізувати в різних формах права – юрисдикційній і неюрисдикційній. Вибір форми захисту права визначається предметом захисту; компетенцією органу, яким може бути розглянута дана вимога; конкретними юридичними і фактичними умовами, в яких опинилась особа, чиє право було порушено, і її реальними можливостями самотійно захистити це право.

В умовах централізації влади управління сферою захисту прав дитини здійснюється через політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний та ін. механізми. Кожен із механізмів є сукупністю певних елементів, завдяки яким і здійснюється управління. При цьому визначальну роль в реалізації державної політики щодо захисту прав дитини має політичний механізм, а соціальний є лише наслідком реалізації попередніх механізмів (див. Додаток 2.3).

Механізм реалізації державної ювенальної політики включає кілька основних блоків:

1. Програмний – національна, міжрегіональна, регіональна і місцева цільові програми у зазначеній галузі.

2. Інформаційний – управління даними статистичної звітності, даними соціологічних моніторингових досліджень проблем дітей, організація інформаційно-просвітницької діяльності щодо пропаганди державної ювенальної політики через засоби масової інформації.

3. Організаційний – структура управління державної ювенальної політики, вертикальне і горизонтальне управління в системі виконавчої влади всіх рівнів, в тому числі управління системою підвідомчих організацій.

4. Політичний – розробка і прийняття відповідної законодавчої та нормативно-методичної бази через законодавчі органи державної влади всіх рівнів.

5. Економічний – система фінансування державної ювенальної політики, в тому числі система позабюджетного фінансування.

Слід зазначити, що аналіз функціонування даних механізмів дозволить визначити критерії ефективності реалізації державної ювенальної політики.

Пріоритетним напрямом реалізації державної ювенальної політики в Україні є здійснення республіканських, міжрегіональних, регіональних та місцевих цільових програм у зазначеній галузі.

Розробка, прийняття та реалізація зазначених програм здійснюються відповідно до законодавства України, пропозицій політичних, молодіжних, дитячих громадських об'єднань, молодих громадян.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади можуть розробляти за участю молодіжних, дитячих громадських об'єднань програми в галузі державної ювенальної політики в Україні та вживати заходи щодо їх реалізації.

За своєю суттю механізм реалізації ювенальної політики являє собою складну систему інституціональних і неінституціональних суб'єктів суспільного життя, взаємодія яких дозволяє теоретично осмислити соціальні інтереси дітей, розробити стратегію держави і відповідні програми та організувати скоординовану предметно-практичну діяльність державних органів, інститутів громадянського суспільства, громадян щодо їх реалізації на основі наявної нормативно-правової бази.

Механізм реалізації ювенальної політики в Україні орієнтований на вирішення найважливіших соціальних проблем. Головний зміст їх викладено, наприклад, в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні», спрямованому на гармонізацію кримінальної відповідальності неповнолітніх, зменшення криміногенності серед молодого покоління, забезпечення політичної стабільності та громадянської злагоди.

Механізм реалізації ювенальної політики має складну структуру:

- суб'єкт ювенальної політики – держава в сукупності всіх її органів, орієнтованих на регулювання відповідних відносин; політичні партії; громадськість, політичні рухи і партії та інші інститути демократичного суспільства;
- об'єкт ювенальної політики – процеси в суспільстві у всьому їх змістовному різноманітті і різних формах прояву (зменшення криміногенності серед дітей, охорона прав дітей від протиправних посягань, захист дітей від жорстокого поводження тощо);
- система нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію між суб'єктами та об'єктами ювенальної політики;
- методи реалізації ювенальної політики;
- предметно-політична діяльність за рішенням завдань ювенальної політики на різних стадіях, включаючи й оцінку ефективності реалізації відповідних програм.

Дана структура є узагальненою і при вирішенні конкретних завдань ювенальної політики доповнюється іншими елементами.

У механізмі реалізації ювенальної політики виділяють декілька фаз (стадій або циклів).

По-перше, це науковий аналіз і вивчення реально існуючої ситуації і оціночний вираз її в ідеях, поглядах, концепціях і теоріях. Принципово важливим при цьому є всебічне виявлення головних проблем та основних протиріч, домінуючих тенденцій та перспектив розвитку конкретних соціальних відносин. Необхідно також визначення характеру, змісту, форм прояву об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають як на соціальну ситуацію, так і на можливі варіанти вирішення проблем.

Цей обсяг роботи виконується як державними, так і недержавними науковими установами, науково-аналітичними центрами, експертними групами, тимчасовими творчими колективами. На основі запропонованих ними концепцій і розробляється механізм реалізації єдиної соціальної політики.

По-друге, визначення конкретних стратегічних і тактичних цілей ювенальної політики, можливих методів і засобів їх досягнення, виходячи з наявних матеріально-фінансових, організаційних та інших можливостей, а також розробка конкретного курсу предметно-практичної діяльності суб'єктів соціальної політики.

По-третє, нормативно-правове оформлення обраного варіанту вирішення тієї чи іншої проблеми (завдання ювенальної політики в цілому – на рік або кілька років). На цій стадії приймаються закони і програми на рівні місцевих органів влади, інші нормативно-правові акти законодавчої та виконавчої влади, що визначають конкретні шляхи й засоби вирішення завдань ювенальної політики.

По-четверте, адміністративно-організаційне та мобілізаційно-пропагандистське забезпечення заходів із реалізації ювенальної політики на республіканському та регіональному рівнях та на місцях. Це коло проблем є безпосереднім завданням органів виконавчої влади. При цьому видається особливо важливою узгодженість у діях органів управління на всіх рівнях.

По-п'яте, контроль за ходом та ефективністю проведення ювенальної політики та внесення відповідних коректив у попередні технологічні фази.

У той же час найвагоміший недолік сьогоденних заходів держави в цій галузі – відсутність концепції ювенальної політики України, її плану, складеного з урахуванням реальних економічних можливостей.

Важливо враховувати, що в змістовно-діяльнісному аспекті кожна фаза механізму має відображати високий динамізм соціальних відносин, різноманітність потреб дітей, рівень і зміст їх інтересів. Тому соціологи та управлінці, як теоретики, так і практики, говорять про необхідність розробки соціальних технологій, пов'язаних із теоретичним етапом ви-

роблення механізмів вирішення тих чи інших соціальних завдань і предметно-процедурним етапом, тобто організацією конкретної практичної діяльності з виконання прийнятих рішень.

В цілому розробка ювенальних технологій включає в себе ряд процедур, які мають цілком конкретний зміст.

Основними серед них є:

- соціальна діагностика реального стану дитинства, виявлення та уточнення найбільш актуальних проблем соціального розвитку дітей;
- уточнення цілей і завдань ювенальної політики, їх відповідності головним орієнтирам суспільного розвитку;
- розробка можливих варіантів рішення проблем ювенальної політики; аналіз альтернативних варіантів і проектів;
- прийняття рішення на основі результатів науково-дослідних пошуків;
- побудова імітаційних моделей, прогнозів та проведення ювенальних експериментів:
- визначення потреби і конкретних заходів у політичному і правовому забезпеченні кожного з етапів розробки та освоєння ювенальної технології;
- планування та організація інформаційно-пропагандистського забезпечення реалізації того чи іншого ювенального проекту;
- контроль за ходом реалізації ювенальної програми.

Названі процедури підпорядковані єдиній логіці, дають чітке розуміння процесу формування механізму реалізації ювенальної політики. Доцільно при цьому враховувати, що цей процес опосередковується сукупністю існуючих і реально функціонуючих економічних, політичних, духовних, конфесійних, демографічних та інших відносин, прийнятими в міжнародному співтоваристві і нашій країні соціальними стандартами.

Що стосується українського суспільства, то механізм реалізації ювенальної політики, крім зазначеного, має враховувати реально існуючі труднощі та протиріччя. Наприклад, не можна не брати до уваги такі розповсюджені в соціумі думки:

а) ювенальна юстиція настроює дітей проти батьків, узаконює неповагу дітей до батьків і навіть провокує доноси на них, не дозволяє застосувати примус щодо дитини, без якого виховання неможливе;

б) ювенальна юстиція означає масове втручання держави у сімейне життя й жорстоке відібрання дітей у батьків за найменшу провину;

в) нібито ювенальна юстиція та права дитини суперечать християнській релігії, зокрема, патріархальності сім'ї та заповіді «Поважай батька свого і матір свою». Як додатковий аргумент наводиться приклад

Греції (в якій православ'я є державною релігією), яка нібито відмовилась від ювенальної юстиції;

г) права дитини в цілому і ювенальна юстиція зокрема – це продукт західного, ворожого для нас суспільства, непридатний для будь-яких інших, крім західної, суспільних систем;

д) в Україні і так багато установ, які опікуються дітьми, тому існування ювенальної юстиції позбавлено сенсу¹.

Аналіз реальної ситуації, що склалася сьогодні, свідчить про вкрай низький інформаційно-аналітичний потенціал органів управління соціальною сферою, у ряді випадків – про професійну невідповідність кадрів, їх консерватизм у стилі соціального мислення та практичної діяльності. Особливо це помітно на стилі діяльності регіональних і місцевих органів управління ювенальною сферою. Причини цього полягають у тому, що регіональні та місцеві органи занадто довго жили в надмірно жорсткому режимі управління «команда зверху – закон». У такій обстановці вони практично не мали можливості виявляти ініціативу, розпоряджатися наявними матеріальними, трудовими й інтелектуальними ресурсами у своїх власних інтересах.

Разом з тим не можна не підкреслити той факт, що останніми роками зроблено помітні кроки в бік підвищення ефективності управління в галузі захисту дітей. Це стало наслідком фундаментальних теоретичних розробок, спрямованих на пошук оптимальної концепції ювенальної політики, вдосконалення існуючих та створення нових систем управління на регіональному та місцевому рівнях².

Названі протиріччя немає сенсу драматизувати і розглядати як щось незвичайне. Важливо знати їх і своєчасно виявляти нові, бачити в них спонукальний мотив для розвитку соціальної сфери суспільства.

У предметно-практичному аспекті механізм реалізації ювенальної політики пов'язаний з діяльністю її основних суб'єктів, у зв'язку з чим найчастіше йдеться про державні органи, відповідальні за розробку та реалізацію ювенальної політики. Такий підхід правомірний, хоча, як показує вітчизняний і зарубіжний досвід, обмежити суб'єктний ряд ювенальної політики тільки державою не можна. У процесі розробки і реалізації багатьох ювенальних програм беруть найактивнішу участь політичні партії, громадські об'єднання.

¹ Крестовська Н. Ювенальна юстиція: Чи варто її боятися? URL: <http://www.file:///F>.

² Субаева О. Н. Становление системы социальной защиты населения РФ в 1991-1995 гг. М., 1999; Международная конференция "Управление развитием системы социальной защиты". М., 1998; Успенская Т.Н. Становление отечественной модели социальной защиты населения: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1998.

На республіканському рівні суб'єкти ювенальної політики відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів вирішують такі завдання: розробляють цільові ювенальні програми, що охоплюють найрізноманітніші сфери відносин; приймають закони та інші нормативно-правові акти, що закріплюють характер, зміст і спрямованість ювенальних програм та ювенальної політики в цілому; встановлюють єдину систему мінімальних гарантій нормального розвитку дітей, допомоги при народженні дитини, медичного обслуговування, освіти та культури; формують позабюджетні державні фонди – пенсійний, соціального страхування, обов'язкового медичного страхування, соціальної підтримки малозабезпечених сімей, матерів-одиначок та сімей, що потрапили у складні життєві обставини; здійснюють фінансування об'єктів ювенальної інфраструктури, які перебувають у республіканському підпорядкуванні; визначають умови та порядок компенсації грошових доходів і заощаджень населення у зв'язку з інфляцією; надають організаційну та методичну допомогу органам державної влади і недержавним структурам в органах місцевого самоврядування з питань ювенальної політики; узагальнюють і поширюють досвід вирішення ювенальних проблем.

Заходи з реалізації ювенальної політики загальнодержавного рівня значною мірою доповнюються діяльністю суб'єктів ювенальної політики на місцевому рівні.

Рішення завдань ювенальної політики вимагає чіткої оперативної взаємодії центральних і місцевих органів влади. Нормативно-правову базу цієї взаємодії визначено Конституцією України та іншими законодавчими та нормативно-правовими актами. До найважливіших форм цієї взаємодії належать такі: розробка і прийняття ювенальних програм з різних напрямів ювенальної політики з урахуванням інтересів центру й регіонів; формування та забезпечення стабільності державних і недержавних джерел фінансування конкретних адресних ювенальних програм щодо зниження рівня абортів, зниження кількості випадків залишення новонароджених у пологових будинках; сприяння підтримці молодих сімей; підтримка матерів-одиначок та сімей, що потрапили у складне економічне та соціальне становище; оновлення та реорганізація структур управління ювенальною сферою та деякі інші.

У той же час очевидним є посилення відповідальності за вирішення завдань ювенальної політики регіональної та місцевої влади. Самостійність регіонів є перевагою, особливо в такій країні, як наша, з її величезним економічним і національно-культурним розмаїттям, яке можна реалізувати за умови суворого розмежування функцій, повноважень, фі-

нансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями.

Сенс поточної ювенальної політики вбачається в тому, щоб створити на чинній конституційній основі збалансовану систему взаємних прав і відповідальності суб'єктів формування та реалізації ювенальної політики. Ця система передбачає:

- забезпечення повного і безумовного здійснення соціальних функцій, віднесених до виключного відання політики України, тільки центральними органами державної влади;

- перенесення акценту у сфері спільних предметів ведення ювенальної політики на регулюючу і контролюючу роль центру;

- політику диференційованого (залежно від конкретних умов) делегування виконавчо-розпорядчих функцій у сфері спільних предметів ведення органами місцевої влади до органів місцевого самоврядування під їх повну відповідальність;

- реалізацію разом з органами центральної влади у рамках предметів спільного ведення соціальних програм і проектів, спрямованих на вирівнювання соціальних та економічних умов забезпечення нормального розвитку дітей та, в разі необхідності, їх ресоціалізації.

Для вибудовування такої системи передбачено ряд заходів організаційного, фінансового і правового характеру.

Усе більшу роль у вирішенні завдань ювенальної політики починають відігравати органи місцевого самоврядування¹, адже саме вони створюють умови й можливості для самоорганізації мешканців, вирішення соціально-економічних завдань.

Масштаб цілей, пріоритетів та заходів реалізації цієї стратегії передбачає, що державна ювенальна політика буде здійснюватися спадково і узгоджено на території всієї країни, зачіпаючи більшість жителів України віком від народження до 18 років. Це вимагає створення мережевого механізму, який забезпечить реалізацію заходів державної політики у всіх регіонах України.

У світовій практиці існують різні варіанти створення такого механізму, які умовно можна згрупувати за трьома напрямками²:

I. Державна система роботи з дітьми. Вона передбачає створення державних органів по роботі з молоддю на всіх рівнях управління країною аж до місцевого, єдиної державної інфраструктури установ і орга-

¹ Емельянов Н.А. Местное самоуправление: Проблемы, поиски, решения. М. Тула, 1997.

² Ховрин А.Ю. Государственная молодёжная политика: синтез патернализма и социального партнёрства *Социально-гуманитарные знания*. 2007. № 1. С. 122.

нізацій для молоді, кошторисного державного фінансування цих органів і установ. Така система реалізована в Росії, Білорусі та інших країнах. До переваг такого механізму реалізації ювенальної політики належать: можливість забезпечення єдності і цілісності державної політики на території всієї країни, формування єдиного стандарту захисту прав дітей. Разом з тим такий механізм має всі відомі недоліки, які притаманні державним централізованим системам, насамперед високу інерційність і витрати.

II. Недержавна мережа організації роботи з дітьми. Подібний механізм реалізації молодіжної політики створено в країнах з ринковою економікою і ліберальною ідеологією, таких як США або Великобританія. У цих країнах велика роль самоорганізованих недержавних об'єднань, які традиційно несуть відповідальність перед суспільством за реалізацію ювенальної політики, залучаючи на ці цілі значні ресурси з недержавних джерел. При цьому держава як один з можливих інвесторів направляє ресурси на вирішення тих проблем, які в даний момент вважає пріоритетними, надаючи гранти недержавним організаціям та їх об'єднанням. Така система забезпечує оперативне та ефективне вирішення актуальних для держави проблем. Однак застосування такого механізму реалізації державної ювенальної політики можливо тільки в умовах існування розвинених і самодостатніх інститутів громадянського суспільства.

III. Громадсько-державна система інтеграції ресурсів роботи з дітьми. Такий підхід характерний для Німеччини. Він базується на точному поділі функцій виховання і допомоги дітям між сім'єю та державою. Держава забезпечує свою роль у вихованні молоді за допомогою виплати цільової грошової допомоги на виховання дітей в обсягах, достатніх для реалізації функцій виховання сім'єю. Ця виплата не залежить від матеріального становища сім'ї. При цьому держава здійснює контроль за цільовим використанням сім'єю цих коштів, надає допомогу у вихованні сім'ям та молоді, що зазнають проблем, формує систему управління ювенальною політикою відповідно до федерального законодавства про молодь. Держава також привертає до реалізації функцій і завдань державної політики як державні, так і недержавні організації на умовах співфінансування та дотримання вимог професіоналізму у роботі з молодими людьми. Застосування такого механізму реалізації ювенальної політики забезпечує мобілізацію як державних, так і суспільних ресурсів для вирішення соціально значущих завдань. До недоліків такої системи слід віднести необхідність складної, комплексної регламентації процедур спільної діяльності та довгострокового детального плануван-

ня, що часто призводить до втрати актуальності запланованих дій.

Стратегія пропонує використовувати для реалізації державної ювенальної політики механізми, що інтегрують ресурси держави і суспільства, які довели свою ефективність у світовій практиці і найбільш прийнятні в умовах України. Відповідно, загальнонаціональні проекти, а також комплекс заходів щодо їх забезпечення складуть зміст загальнодержавної цільової програми «Діти України». Загальна методологія їх розробки, єдність і прозорість управління, ресурсного забезпечення створюють необхідні умови для взаємного посилення проектів та досягнення системного ефекту в Україні.

Значною мірою ефективність механізму реалізації ювенальної політики залежить від активності інститутів громадянського суспільства. Досвід останніх років підтверджує: на тих напрямках ювенальної політики, де сила громадського впливу слабшала, нерідко приймалися рішення, зручні для державного апарату, але не для громадян. І навпаки, потужні громадські рухи і кампанії змушували переглядати вже прийняті ювенальні програми і рішення, відмовлятися від планів, що мають суто відомчий характер.

Негативні наслідки й тяжкість соціальних реформ, помилки при їх плануванні та проведенні останнім часом призвели до того, що державні органи та інститути цивільного суспільства, йдучи, в принципі, в одному напрямі, часто не розуміють один одного. Тим часом зусилля, які необхідно зробити при переході до кардинального оновлення соціальної політики, не можна зробити окремо владою і громадянським суспільством. Сьогодні необхідні взаємна довіра і відкритість, скоординованість і справжнє співробітництво.

У той же час абсолютно очевидна необхідність підтримки й посилення діяльності громадських інститутів у реалізації ювенальної політики. Для цього необхідно інтенсифікувати процеси формування нормативної бази діяльності інститутів громадянського суспільства, копітко і послідовно відпрацьовувати механізм реалізації прийнятих законів.

Ювенальну політику слід розглядати як один з провідних чинників вирішення стратегічних завдань у сфері забезпечення конкурентоспроможності і національної безпеки України, становлення громадянського суспільства, забезпечення гідних умов життя громадян.

У свою чергу, державна ювенальна політика повинна розглядати молодь як базовий стратегічний ресурс держави і суспільства, як суб'єкт соціальної і економічної політики. Це, насамперед, означає підвищення ступеня уваги до проблем молоді, принципову зміну ставлення до неї на всіх рівнях влади, а також оптимізацію системи реалізації ювенальної

політики України.

Необхідно відмовитися від підходу до ювенальної політики як до засобу, спрямованого переважно на створення привілейованих умов для дітей порівняно з іншими соціальними групами і суспільством в цілому. Ювенальна політика України повинна формуватися із врахуванням специфічних інтересів молоді, базуватись на відмові від патерналізму.

Водночас основними мають стати пріоритет прав дитини, підвищення рівня відповідальності за злочини та правопорушення проти дітей, вироблення ефективних механізмів участі держави в процесах їх ресоціалізації.

Для певної раціоналізації і підвищення ефективності управління у сфері ювенальної політики слід сформувати ювенальне законодавство та завершити формування інфраструктури державних молодіжних інституцій, приділивши особливу увагу в цій роботі взаємовідносинам органів виконавчої влади і територіальних громад.

Ювенальне законодавство має забезпечити:

- системне та послідовне втілення і реалізацію державної правової ювенальної політики органами державного управління;
- постійне та систематичне регулювання нормотворчого процесу з урахуванням соціально-економічної та політичної ситуації щодо молодого покоління, від якого залежатиме майбутній прогрес незалежної держави;
- створення умов для соціального захисту, становлення та розвитку підростаючого покоління;
- вирішення проблем зайнятості молоді та взаємовідносин у молодій сім'ї;
- зниження рівня різних форм девіантної поведінки, антигромадських, негативних проявів, профілактики і попередження правопорушень та злочинності у молодіжному середовищі;
- формування морально-правової культури молоді, її духовно-культурного та фізичного розвитку, національно-культурного відродження українського народу.

Отже, підбиваючи підсумок, можна вказати, що функціонуючі системи ювенальної юстиції в Україні - це невідворотний процес загальноєвропейської інтеграції. Проте, для її впровадження необхідне глибоке переосмислення всіх інституцій та органічного впровадження в правову систему нашої держави з урахуванням культурних, соціальних та історичних особливостей українського менталітету.

1.3. Концепційні засади формування ювенальної політики

Диференціація та інтеграція – найважливіші особливості розвитку світової науки на рубежі тисячоліть. Поглиблення уявлень про природу і суспільство з неминучістю призводить до формування все нових і нових галузей сучасного знання, а монопредметність науки закономірно доповнюється інтегративними (інтегральними) науковими дисциплінами, що об'єднують представників різних наук.

До числа таких дисциплін, що сформувалися навколо складного соціокультурного об'єкта – молоді, можна віднести і ювенологію.

Останнім часом у науковій, спеціальній літературі та в засобах масової інформації постають питання, так чи інакше пов'язані із започаткуванням нової політико-правової концепції формування ювенальної політики, яка сьогодні є глобальною проблемою забезпечення правопорядку не тільки в Україні, але і в усьому світі.

Протиріччя взаємозв'язку процесів, які визначають стабільний та тривалий розвиток України на сучасному етапі реформування її державно-правових основ, вимагає наукового аналізу проблем забезпечення прав дітей на концептуальному рівні, з розширенням царини традиційної методології та використанням таких іноді недооцінених прикладних аспектів, як адміністративно-правові та інформаційно-правові.

Рішення проблеми створення адміністративно-правових та інформаційно-правових основ Концепції формування ювенальної політики являє собою відому трудність та передбачає як попереднє наукове опрацювання теоретико-методологічних питань, так і визначення основних напрямів, форм та методів вирішення виключно практичних завдань, і, відповідно, забезпечення раціонального співвідношення теоретичного та прикладного підходів до визначення всіх змістовних та структурних елементів прав дітей.

Утилітарна цінність збалансованого співвідношення наукових та практичних цілей дослідження вкрай потрібна для наукового обґрунтування змісту та форм адміністративно-правового та інформаційно-правового регулювання сукупності відносин, які складаються, адміністративно-правового статусу та практики організаційно-управлінської діяльності суб'єктів забезпечення захисту прав дітей, інших структурно-змістовних елементів Концепції.

Різноманіття граней у концептуальному розумінні проблеми забезпечення захисту прав дітей пояснюється тими глобальними змінами, які відбуваються не тільки в нашій країні, але і в загальному світовому

соціумі, що зумовлює більш широке концептуальне бачення його змісту, дозволяє не обмежуватися будь-якими важливими, але не єдиними її складовими, як, наприклад, уявлення про особисту безпеку дитини.

Подальша наукова розробка проблеми забезпечення (регулювання) у сфері захисту прав дітей передбачає концептуальний підхід, який постає методологічною базою теоретико-прикладних досліджень проблем соціальної практики шляхом комплексного використання даних філософії, права, економічної теорії, соціології, політології, психології та інших суспільних наук.

На наш погляд, досягнення загальних та приватних цілей розробки та реалізації положень Концепції формування ювенальної політики може бути успішним лише в тому випадку, коли держава у цій сфері буде орієнтуватися на дотримання таких принципових вимог організаційно-управлінського, адміністративно-правового та інформаційно-правового характеру: кожне управлінське рішення у сфері забезпечення прав дітей повинно бути науково обґрунтованим, за влучним висловом А.П. Ипакяна, “відповідати об’єктивним закономірностям, які діють у системі управління”, спиратися на “аналіз достовірної та повної інформації”, бути “усебічним, тобто в міру можливості максимально враховувати всі сторони питання, яке розглядається, та компетентним”¹.

Основні напрямки розвитку ювенальної галузі українського права кореспондуються з основними положеннями ювенальної політики держави; можна навіть стверджувати, що розвиток ювенального права повною мірою залежить від концепційних засад такої політики на державному рівні.

Правовий статус неповнолітніх перш за все обумовлюється двома важливими факторами: віковими особливостями і соціальним становищем. Встановлення вікових критеріїв у праві дозволяє визначити ступінь реалізації прав і законних інтересів та міру відповідальності неповнолітніх².

Як соціально-демографічна група суспільства, неповнолітні особи характеризуються не лише віковими ознаками, але й місцем, яке вони посідають у соціальній структурі суспільства, особливостями соціального становлення та розвитку.

Зокрема, зазначена група має низку особливостей:

1) неповнолітні вирізняються несформованістю ціннісних та духо-

¹ Ипакян А.П. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел. М., 1971. С. 11.

² Валуєвський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Монографія. К., 2008. С. 56.

вно-моральних орієнтирів, браком життєвого досвіду;

2) неповнолітнім властиве обмежене включення в існуючі соціально-економічні відносини, при цьому вони найбільшою мірою забезпечують соціальну мобільність та є джерелом економічної ініціативи;

3) як і будь-яка соціальна група, вона має власні цілі та інтереси, формує в собі образ майбутнього й має функцію соціального відтворення, слугує джерелом інновацій тощо.

Сучасний період соціально-економічного розвитку України характеризується поглибленням суперечностей різного характеру, в тому числі в галузі охорони прав і законних інтересів неповнолітніх, а також загостренням проблем соціальної дезадаптації дітей і підлітків.

Структуру системи побудови державної ювенальної політики можна відобразити таким чином:

1. Правові заходи (юридична складова):

а) захист прав неповнолітніх;

б) превенція асоціального способу життя, у тому числі й правопорушень.

2. Заходи соціального захисту неповнолітніх:

а) виплати грошової допомоги, пенсій у випадку втрати годувальника, інвалідності;

б) соціальна адаптація і реабілітація дітей, що потрапили у складні життєві обставини.

3. Організаційні заходи – діяльність суб'єктів профілактики, що здійснюють захист неповнолітніх (правоохоронних органів, органів охорони здоров'я, освіти тощо).

4. Технічне, кадрове і фінансове забезпечення вказаних елементів системи¹.

Проте сама тема захисту прав неповнолітніх у нашій країні асоціюється перш за все із сімейним правом, а саме - Сімейним кодексом України.

При цьому слід зазначити, що статті Сімейного кодексу, визначаючи коло відносин, регульованих сімейним законодавством, спеціально не виділяють захист прав неповнолітніх. Вони ніби розчинені в регулюванні особистих (немайнових) і майнових відносин членів сім'ї, до складу якої, природно, входять і неповнолітні діти.

Складність захисту прав дитини полягає не лише у використанні різних за своєю галузевою належністю правових норм, а й у комплексному характері самого сімейного права. Його основу становлять і так

¹ Крестовська Н.М. Ювенальне право України: Історико-теоретичне дослідження: Монографія. Одеса, 2008. С. 109.

звані норми матеріального права, й адміністративно-правові, і розпорядження суто цивільно-процесуального характеру.

Відсутність ефективних механізмів захисту прав дітей, особливо права на життя і виховання в сім'ї, призводить до постійного зростання кількості дітей, які виховуються у державних дитячих установах.

У зв'язку з цим завдання законодавця як реалізатора державної ювенільної політики полягає в тому, щоб максимально захистити підростаючу людину від можливої негативної дії як усередині сім'ї, так і в рамках інших соціальних інститутів¹.

Таким чином, формування концепції державної ювенальної політики повинно базуватися на основних догмах, що мають забезпечувати реалізацію прав та інтересів неповнолітніх та їх захист.

Одним із основних напрямів державної ювенальної політики є забезпечення всебічного, гармонійного розвитку неповнолітніх. Всебічний та гармонійний розвиток неповнолітніх можливий за умови дотримання єдності та взаємодії таких його основних складових, як освіта, патріотичне виховання, фізичне виховання та спорт, культура та дозвілля, формування здорового способу життя, участь у громадському житті.

Конституція України та національне законодавство гарантують права громадян на отримання соціальних благ незалежно від національності, статі, соціального походження та майнового стану, віросповідання, місця проживання та стану здоров'я.

Держава забезпечує неповнолітнім необхідний мінімум соціальних послуг для самостійного розвитку та життєвого старту в навчанні, отримання професії, роботи, реалізації інтересів та здібностей, а також створює систему стимулів для тих молодих людей, що виявляють громадську активність, досягають успіхів у різноманітних сферах суспільного життя.

Доступ неповнолітніх до отримання соціальних благ забезпечується суспільством через мережу соціальних інституцій для задоволення потреб кожної молодої людини відповідно до її інтересів та здібностей. Такий доступ є комплексним поняттям, що, з одного боку, передбачає обов'язок держави та суспільства у наданні широкого спектру послуг для молоді, а з іншого – активну позицію молодих людей у їх свідомому виборі та використанні запропонованих прав, благ та гарантій².

Держава забезпечує неповнолітнім достатній життєвий рівень та доступ до розгалуженої системи соціальних прав та гарантій у спосіб:

¹ Капська А.І. Захист прав дитини як соціально-педагогічна проблема. Соціальна педагогіка : Підручник / За ред. А. Й. Капської. К., 2003. С. 68.

² Гайдуцький П., Подолєєва О. Фінансування соціальної політики. К., 2005. С. 76.

1) модернізації системи освіти відповідно до новітніх досягнень науки, розвитку передових інформаційних технологій. Зокрема, це частковий перехід на електронну форму навчання, тобто навчання за допомогою інформаційних та електронних технологій. Застосування саме такого способу у процесі отримання знань є більш універсальним, функціональним, мобільним та певною мірою економним, ніж той, що існує наразі. Окрім того, використання такого способу було б дуже доречним при організації процесу навчання неповнолітніх зі фізичними та психічними вадами, що унеможлиблюють їх присутність на заняттях;

2) професійної орієнтації неповнолітніх та надання безоплатної первинної професійної підготовки у системі формальної та неформальної освіти;

3) створення умов для здобуття вищої освіти безоплатного та платного характеру, запровадження державного кредитування та збільшення обсягів державних замовлень;

4) перегляду існуючої системи професійних кваліфікацій, адже з розвитком ринкових відносин, трансформації суспільної думки та розвитку напрямів інтеграції у світовий простір змінюються пріоритети та виникає необхідність впровадження нових професійних кваліфікацій;

5) формування духовного світу неповнолітніх шляхом проведення цілого комплексу дій для формування позитивного та правильного способу мислення. Цей напрямок є найскладнішим, а тому потребує більшої уваги з боку держави і законодавців у даний час;

6) розробки та реалізації цілісної національної програми безкоштовного медичного обслуговування неповнолітніх з акцентом на проблеми ВІЛ/СНІДУ, алкогольної, тютюнової та наркотичної залежності тощо;

7) розробки реально діючої програми із питань захисту материнства і дитинства, адже наразі достатньо великий відсоток неповнолітніх стають батьками, не досягнувши 16-річного віку¹. Ця програма повинна передбачати не тільки матеріальний підтекст, а й духовне підґрунтя, спрямоване на підтримку молодих батьків з боку соціальних служб та їх працівників, надання психологічної допомоги та допомоги в адаптації до дорослого життя та материнства/батьківства неповнолітніх;

8) припинення та подальшої заборони масової реклами алкоголю та тютюну;

9) реалізації широкої пропаганди здорового способу життя, створення та культивування цінностей здоров'я та здорового способу життя,

¹ Чорній Л. та ін. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування: Аналіт. звіт. К., 2009. С. 56.

у тому числі через соціальну рекламу. На жаль, сьогодні авторитетом у підлітків користуються естрадні виконавці, актори, артисти, які зазвичай рекламують алкогольну та побутову продукцію. Держава має залучати відомих особистостей для пропаганди здорового способу життя, закликаючи будувати своє життя крізь призму моралі та основних людських цінностей;

10) покращення системи фізичної підготовки для формування активної фізичної культури серед неповнолітніх у системі формальної освіти та розширення додаткових безкоштовних можливостей для занять фізкультурою та спортом у системі закладів освіти. Загальновідомо, як гостро наразі постає проблема високої захворюваності й підвищення летальності серед школярів із низьким рівнем рухової активності;

11) розвитку та фінансування юнацького спорту шляхом проведення всеукраїнських, міжрегіональних і регіональних спортивних змагань, турнірів молоді з масових маловитратних видів спорту;

12) підтримки розвитку фізичної культури та спорту в сільській місцевості місцевою владою із залученням громади. Слід зазначити, що саме в сільській місцевості неповнолітні виявляють неабиякий інтерес та бажання займатися певними видами спорту, проте реалізація цього досить часто є неможливою через недостатнє фінансування;

13) вкрай важливою галуззю державної ювенальної політики у соціальній сфері є політика зменшення поширеності пияцтва та наркотизації серед неповнолітніх, яка повинна реалізуватися в таких напрямках: а) вирішення комплексних соціально-правових завдань, до яких належать проблеми дозвілля неповнолітніх і молоді; формування ціннісних орієнтацій; формування правової культури у процесі правового виховання та навчання; б) прийняття та реалізація загальнодержавної програми антинаркотичної та антиалкогольної пропаганди серед населення; належне фінансування та реалізація вже прийнятих програм (Указу Президента України «Про Національну Програму правової освіти населення» від 18.10.2001 р. № 992/2001; Указу Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» від 15.03.2002 р. № 258/2002; Постанови КМУ «Про затвердження комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 20.12.2006 р. № 1767; Постанови КМУ «Про затвердження програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 роки» від 4 червня 2003 р.

№ 877 та ін.)¹. Для реалізації цього напрямку насамперед необхідна належна фінансова підтримка з боку держави²; в) розробка і впровадження заходів, спрямованих на ефективну протидію поширенню реклами наркотичних і психотропних засобів, їх доступності у тіньовому секторі Інтернету.

Крім того, відповідно до ст. 11 Закону України «Про рекламу» засоби масової інформації повинні розміщувати соціальну рекламну інформацію (пропаганда здорового способу життя, проблеми ВІЛ/СНІДу, профілактика правопорушень та ін.) безкоштовно в обсязі не менше 5 % ефірного часу (друкованої площі), відведеного для реклами.

Взагалі, антиалкогольна та антинаркотична пропаганда повинна проводитись із дитячого садка, тривати в школі, у вузах. На її підтвердження необхідно звести до мінімуму показ і прокат відеофільмів, комп'ютерних ігор, які пропагують насильство (жорстокість), вживання наркотиків, алкоголю, сексуальну розкутість;

- створення центрів соціальної допомоги для осіб, які вживають алкоголь і наркотики;

- удосконалення адміністративно-правових, кримінально-правових та кримінально-процесуальних заходів запобігання незаконному обігу наркотиків, втягненню неповнолітніх у пияцтво, наркотизм та злочинну діяльність.

Зазначимо, що не підтримуємо пропозицію щодо зменшення контролю за наркотиками (легалізації їх вживання), скасування правової відповідальності за придбання цих засобів для особистого вживання. Досвід деяких країн, які вжили зазначених заходів, повною мірою доводить їх неефективність³.

Міжнародною спільнотою (ООН) неодноразово вказувалося, що послаблення або зняття контролю над наркотиками в одній країні має негативний вплив на інші країни. Соціально-економічний, політичний та духовний стан українського суспільства не дозволяє навіть теоретично припускати застосування подібних заходів.

¹ Про Національну Програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 р. № 992/2001; Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя: Указ Президента України від 15.03.2002 р. № 258/2002; Про затвердження комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 рр.: Постанова КМУ від 20.12.2006 р. № 1767; Про затвердження програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 рр.: Постанова КМУ від 4 червня 2003 р. № 877.

² Роїна О.М. Законодавство про соціальний захист населення. 6-те вид., перероб. і доп. К., 2008. С. 29.

³ Литвак О. Про профілактику злочинності. *Право України*. 1997. № 11. С. 10.

Тому вважаємо, що вирішення проблеми слід шукати в єдиному підході до боротьби із вживанням наркотиків, в об'єднанні сил та засобів із метою упорядкування немедичного попиту, посиленні державного контролю і нагляду за виробництвом, переміщенням, збереженням, збутом наркотиків і психотропних препаратів;

14) забезпечення ефективної діяльності соціальних закладів для неповнолітніх (притулки, центри медико-соціальної реабілітації, школи соціальної реабілітації та ін.), поліпшення їх матеріально-технічної бази, забезпечення дітей харчуванням, одягом тощо;

15) всебічного сприяння розвитку мережі дитячих будинків сімейного типу, підтримку сімей, які взяли на виховання дітей-сиріт і дітей, що залишилися без батьківської опіки чи піклування;

16) взяття під особливий контроль профілактичної, соціально-реабілітаційної, правової та консультативної роботи із сім'ями, передусім із числа функціонально неспроможних (де батьки схильні до домашнього насильства, є хворими на алкоголізм, наркоманію, недієздатними, з асоціальною поведінкою, неповні сім'ї) і т. ін.;

17) забезпечення постійного виявлення дітей, які жебракують та бродяжать, направлення їх у соціальні заклади для неповнолітніх та створення умов для соціальної реабілітації.

Інший напрям розвитку державної ювенальної політики – це заходи щодо реалізації та захисту матеріальних прав неповнолітніх¹.

Державна політика у сфері захисту майнових прав дітей повинна базуватися на таких засадах:

1) вдосконалення практики захисту житлових і майнових прав дітей, перш за все – дітей-сиріт та дітей, що позбавлені батьківського піклування, дітей-інвалідів і безпритульних;

2) внесення змін і доповнень до законів та інших нормативних актів України, зокрема, слід визначити підстави набуття дітьми майнових прав та уточнити їх зміст, провести чітку диференціацію останніх, встановити пільги щодо сплати різних державних зборів (мита, податків, комунальної платні) для дітей-сиріт і тих, що позбавлені батьківського піклування, та ін.;

3) законодавче закріплення діяльності нових інституційних форм соціального захисту та реабілітації неповнолітніх, розширення їх мережі в громадянському суспільстві;

4) розробка і впровадження механізмів уніфікації форм та вимог до змісту документів, які засвідчують підстави з надання дозволу чи за-

¹ Бородін Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): Монографія. Дніпропетровськ, 2006. С. 45.

борони на відчуження житла; закріплення за дитиною, що направлена до дитячого закладу-інтернату, квартири (будинку) та призначення відповідальних за це уповноважених осіб (здійснення бронювання житла); передачі в оренду житлових приміщень, з яких тимчасово виїхали діти-сироти чи позбавлені батьківської опіки;

5) доведення розмірів державних виплат до рівня, не нижчого за прожитковий мінімум громадян, та спрощення механізму нарахування даної соціальної допомоги.

Вкрай важливим є напрям запобігання та протидії екстремізму, агресії, насильству та асоціальній поведінці серед неповнолітніх, серед завдань якого – припинення діяльності екстремістських угруповань, просвітницька робота з нейтралізації екстремістських ідей і проєктів, впровадження нових технологій соціалізації та реабілітації молодих людей, схильних до агресії, насильства й правопорушень:

1) лікування та ресоціалізація молодих людей, які мають наркотичну, алкогольну та інші різновиди залежності;

2) впровадження програм, що допомагають молоді позбутися тютюнової залежності;

3) впровадження нових форм реабілітаційної роботи з молодими правопорушниками і схильними до асоціальної поведінки, незалежного громадського контролю в системі карного правосуддя та пенітенціарних установ;

4) реалізація програм боротьби з сексуальною експлуатацією дітей та торгівлею наркотиками, а також програм, спрямованих на нейтралізацію вуличних підліткових криміногенних субкультур.

Досить актуальним є напрям активної соціалізації молоді, позбавленої батьківського виховання й опіки, який передбачає:

1) розвиток сімейних форм виховання дітей, що залишились без піклування батьків;

2) перебудову системи виявлення й визначення бездоглядних дітей з пасивно-заявної на активно-примусову;

3) законодавче закріплення й підтримка різноманітних форм сімейного виховання безпритульних дітей (прийомна сім'я, сімейний патронаж, сімейні виховні групи, шефська сім'я, гостьова сім'я та ін.);

4) розвиток мережі спеціалізованих установ, здатних забезпечити повноцінну суспільну соціалізацію (спортивні інтернати й т.д.);

5) посилення адміністративної та кримінальної відповідальності батьків, дорослих і працівників дитячих установ за порушення прав дітей або приховання фактів бездоглядності;

б) захист прав неповнолітніх у сім'ї, навчальних закладах, судах.

Ювенальна політика у сфері працевлаштування та зайнятості неповнолітніх здійснюється державою через розвиток інфраструктури, що передбачає створення та підтримку спеціалізованих організацій, які здійснюють діяльність щодо зайнятості неповнолітніх, її професійної орієнтації, професійної підготовки та перепідготовки, а саме: центри тимчасової сезонної зайнятості, молодіжні біржі праці, бізнес-інкубатори для молоді, студентські трудові загони, молодіжні об'єднання та центри праці тощо¹.

Серед шляхів сприяння зайнятості та працевлаштуванню неповнолітніх можна виділити:

1) створення системи аналізу та прогнозу щодо попиту на професії на ринках праці та адекватного реагування системи освіти та працевлаштування;

2) збереження гарантії першого робочого місця, адаптацію та підвищення конкурентоздатності неповнолітніх на ринку праці, розширення можливостей здобуття професійної освіти;

3) розробку та імплементацію заходів з квотування робочих місць для молоді;

4) сприяння адаптації неповнолітніх у трудових колективах;

5) сприяння соціальному партнерству між владою та бізнесом для забезпечення зайнятості неповнолітніх ;

6) сприяння самозайнятості неповнолітніх;

7) формування державних механізмів підтримки молодіжного підприємництва;

8) реалізацію заходів матеріально-технічної та фінансової підтримки діяльності молодіжних навчальних підприємств, навчально-ділових центрів, комерційних організацій;

9) підтримки молодіжних неурядових організацій в реалізації бізнес-ідей та молодіжного підприємництва через стимулювання їхніх ініціатив;

10) створення системи заохочень та преференцій для молоді, що має значні професійні досягнення.

Наступним напрямом державної ювенальної політики є профілактика антигромадського способу життя, у тому числі й правопорушень, яка має на меті реалізацію таких завдань:

1) роз'яснення неповнолітнім прав, які вони мають, способів їх реалізації та захисту, що здійснюються органами внутрішніх справ як у їх правоохоронній діяльності, так і у профілактичній роботі з неповноліт-

¹ Лібанова Е.М. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку: Монографія. К., 2009. С. 99.

німи: наприклад, роз'яснювальні бесіди з учнями навчальних закладів, робота з родинами, виявлення неблагополучних родин з метою підтримки неповнолітніх у реалізації їх прав та свобод;

2) створення умов для реалізації прав неповнолітніх у самих підрозділах органів внутрішніх справ: вироблення спеціальної методики боротьби з правопорушеннями неповнолітніх, навчання працівників ОВС специфіці роботи з даною категорією осіб (не тільки КМСД, а й підрозділів КР, БНОН, ГБ, ДІМ та ін.) з метою сприяння реалізації ними прав і свобод та недопущення незаконного їх порушення самими ж працівниками поліції;

3) застосування запобіжних заходів у випадках, коли виникає реальна загроза ймовірних протиправних дій, які посягають на права та свободи особи і можуть заподіяти їй шкоду. Такі заходи мають превентивний характер стосовно неповнолітніх, їх кінцева мета – профілактика злочинності та правопорушень; об'єктом захисту виступають права неповнолітніх як основний напрямок діяльності органів внутрішніх справ.

Тому превентивна діяльність полягає в індивідуальній роботі з кожною особою, схильною до вчинення правопорушення, роботі з батьками, вчителями, роботі за місцем мешкання неповнолітнього та ін. А запобіжні заходи злочинності серед неповнолітніх мають бути спрямовані на коригування спотвореного сімейного виховання, своєчасну та кваліфіковану реакцію на девіантну поведінку неповнолітніх, вирішення проблем їх бездоглядності та безпритульності, а також нейтралізацію впливу на підлітків злочинних елементів¹;

4) забезпечення реалізації державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій безпритульності, вчиненню дітьми правопорушень;

5) координація зусиль органів влади та підприємств, установ та організацій усіх форм власності у вирішенні питань соціального захисту дітей та організації роботи із запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності;

6) налагодження чіткої системи взаємоінформування відповідних органів влади, підрозділів дільничних офіцерів поліції та служби у справах дітей щодо виявлення сімей, де батьки негативно впливають на виховання своїх дітей, систематично здійснюють порушення у сфері сімейно-побутових відносин;

¹ Філіппенко Є. П. Деякі аспекти діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав дитини. Порушення прав людини: торгівля людьми, гендерне насильство, сексуальна експлуатація дітей: Матер. наук. конф. курсантів і студентів вищих навчальних закладів МВС України / За заг. ред. В.П. Петкова. Кіровоград, 2008. С. 180.

7) здійснення заходів переорієнтації антигромадської установки неповнолітнього;

8) здійснення активних контрзаходів, які застосовуються до неповнолітнього правопорушника. Так, заходи першої групи включають створення і підтримання на належному рівні:

а) спеціальних економічних і соціально-психологічних програм, які розраховані на те, щоб неповнолітні у суспільстві отримували більш повне задоволення своїх потреб і відмовлялись від протиправних намірів, тобто були соціально захищеними (наприклад, якщо неповнолітній хоче працювати, йому повинна бути надана така можливість; навчатись – те саме; це також стосується і об'єднання неповнолітніх у мікрогрупи за позитивно спрямованими інтересами (музика, кіно, філателія тощо));

б) організаційно-правових заходів, які підвищують у неповнолітніх почуття відповідальності і виробляють у них уявлення про допустимі засоби досягнення своїх потреб;

в) поінформованості неповнолітніх про специфіку правоохоронної діяльності як державних органів, так і громадських об'єднань для більш тісного співробітництва між ними. У свою чергу, активні контрзаходи – це заходи переконання, різних форм примусу, застереження і допомоги потенційним правопорушникам з метою відвернення правопорушення, а також облік правопорушень, які вчинюються неповнолітніми.

9) виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню неповнолітніми правопорушень, і вжиття відповідних заходів для їх усунення;

10) проведення роз'яснювально-правової роботи серед дітей;

11) вжиття невідкладних заходів до укомплектування кваліфікованими кадрами служб у справах неповнолітніх згідно із Законом України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»;

12) забезпечення ефективної діяльності соціальних закладів для неповнолітніх (притулки, центри медико-соціальної реабілітації, школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації), поліпшення їх матеріально-технічної бази, забезпечення дітей харчуванням, одягом, взуттям, засобами особистої гігієни;

13) скорочення кількості державних органів з профілактики та боротьби зі злочинністю неповнолітніх та розширення їх компетенції з метою створення чіткої схеми взаємодії цих органів з громадськістю, координації їх діяльності;

14) проведення атестації працівників цих органів за професійними, психологічними, моральними критеріями;

15) розширення мережі позашкільних закладів: гуртків, секцій, клубів за різними напрямками – за рахунок державного та місцевого бюджетів із залученням спонсорської допомоги, проте основною матеріальною гарантією мають виступати державні кошти;

16) залучення громадськості до співробітництва з державними органами з метою виявлення чи запобігання правопорушенням серед дітей: за місцем проживання, за місцем навчання, за місцем роботи (неповнолітніх чи їх батьків);

17) створення Всеукраїнської організації дітей та молоді, яка б допомагала в організації їх дозвілля та сприяла закріпленню у дітей стандартів поведінки, що відповідало б ідеалам та моральним цінностям суспільства;

18) відтворення інституту «шефства» на підприємствах, в установах, організаціях, які шляхом створення заохочень для них брали б участь у розвитку та підтримці дитячих установ;

19) шляхом проведення систематизації, обліку, внесення змін до нормативно-правових актів вдосконалити правову базу з питань профілактики правопорушень неповнолітніх.

Щодо вдосконалення та підвищення ефективності заходів регулювання поведінки неповнолітніх, то воно має здійснюватись на основі аналізу їх криміногенної активності, а також спроможності системи суб'єктів запобігання злочинності неповнолітніх нейтралізувати передумови негативної поведінки й мінімізувати її наслідки.

Не можна не погодитись з Н.М. Крестовською, яка присвятила декілька робіт висвітленню сутності ювенальної юстиції в сучасній Україні, стану і перспектив розробки такої юстиції в Україні та Росії, зробила порівняльний аналіз ювенальної юстиції в США і Україні¹.

Авторка відстоює ідею реформування ювенальної юстиції за умов прийняття низки відповідних нормативних актів (про ювенальну юстицію; про статусні проступки та ювенальну відповідальність) та залучення громадськості до профілактики дитячої злочинності та превенційної правоохоронної діяльності.

Особливу увагу слід приділити змістовності та моральній допустимості сучасної інформаційної продукції (кіно- та мультфільмів, реклами, сайтів у мережі Інтернет, комп'ютерних ігор тощо).

У цьому аспекті доцільно було б підтримувати створення виховних інтерактивних Інтернет-ресурсів, комп'ютерних ігор, соціальної реклами, пропаганди здорового способу життя, підвищення ролі спортив-

¹ Крестовська Н.М. Ювенальне право України: Монографія. Одеса, 2008. С. 28.

них змагань у житті неповнолітніх тощо¹.

Необхідно створити жорсткий контроль з боку держави щодо такої продукції, зокрема шляхом встановлення у чинному законодавстві підвищеної відповідальності за виготовлення, трансляцію та реалізацію продукції, що має негативний вплив на культурно-виховну діяльність держави стосовно неповнолітніх.

На підставі вищезазначеного автор пропонує здійснити вказані заходи як першочерговий етап у досягненні стабільності на шляху формування ефективної ювенальної політики.

Наступним напрямом державної ювенальної політики є технічне, кадрове і фінансове забезпечення вказаних елементів системи ювенальної політики.

Ювенальна політика покликана реалізовувати основні соціальні цілі неповнолітніх, такі, як гарантія конституційних прав на соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток; створення рівних умов для відтворення, розвитку та всебічної самореалізації особистісного соціального потенціалу кожного неповнолітнього; забезпечення зайнятості, профілактика правопорушень та ін.

На сьогодні в Україні головним джерелом фінансового забезпечення ювенальної політики є державний та місцеві бюджети. Надзвичайно важливим завданням для нашої країни є визначення рівня соціальних видатків. Розвинуті країни світу мають високі стандарти соціального забезпечення та відповідний рівень видатків на соціальні потреби. Україна також розуміє необхідність збільшення видатків соціального характеру, що є актуальним з огляду на рівень та якість життя, але в умовах світової фінансової кризи це є досить проблематичним.

Слід зазначити, що бюджетні видатки на захист та реалізацію прав неповнолітніх посідають значне місце серед усіх видатків бюджету. Так, видатки зведеного бюджету на соціально-культурні заходи у 2017 р. склали 55,0 % від загальної суми видатків, соціальні видатки державного бюджету – 40,2 %, а соціальні видатки місцевих бюджетів – 75,2 %. У 2018 р. ці показники склали відповідно 56,6 %, 44,6 %, 73,9 %².

З наведених даних видно, що основний тягар у фінансуванні суспільних потреб припадає на місцеві бюджети. Але через брак коштів місцевих органів влади значна частина неповнолітніх недоотримує допомоги від держави, тобто змушені задовольнятися обмеженим колом со-

¹ Лисенко Х. Право дитини, позбавленої батьківського піклування, на особливий захист і допомогу держави: міжнародно-правовий аспект. Право України. 2008. № 6. С. 10.

² Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть (нові пріоритети). К., 2012. С. 122.

ціальних пільг.

За роки незалежності України погіршилась якість відтворення й розвитку «людського капіталу». Катастрофічно знижується середній рівень здоров'я нації, збільшується кількість тяжких захворювань у працездатному віці, що призводить до зменшення чисельності населення.

Посилюються процеси, які негативно впливають на інтелектуальний потенціал нації. Загальні показники рівня освіти населення свідчать про кризовий стан освіти й науки, що призвело до падіння престижу інтелектуальної праці, втрати набутих здібностей до інновацій. А саме останні забезпечують прогрес економіки.

Тому на сьогодні серйозною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на соціально-культурні заходи¹.

А оскільки економічно ефективна соціальна система повинна забезпечувати гідний рівень життя та збереження життєвих стандартів за найменших витрат, то з огляду на це актуальним постає питання про застосування у бюджетній практиці програмно-цільового методу, метою якого є встановлення зв'язку між виділеними бюджетними ресурсами та результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників.

Таким чином, сьогодні настала нагальна потреба докорінно змінювати ситуацію, що склалася в державі, виводити ювенальну сферу на новий, якісно досконалий рівень функціонування, а саме:

1. Необхідно розробити систему контролю, яка б забезпечувала цільове надходження коштів, спрямованих на захист та забезпечення прав неповнолітніх.

2. Поступово забезпечити зростання заробітної плати працівникам соціальної сфери, цим самим мотивуючи їх до вдосконалення та ефективності надання ними певного роду послуг.

3. Затвердити на законодавчому рівні соціальні стандарти, що реалізуються на території всієї країни.

4. Вибудувати міжбюджетні відносини відповідно до реальної вартості виконання соціальних функцій, що розраховується на базі соціальних стандартів.

5. Перейняти позитивний зарубіжний досвід фінансування та підтримки соціальної сфери західноєвропейських країн.

Підсумовуючи, слід зазначити, що пріоритетними напрямками розвитку правової політики в галузі розвитку ювенальної політики в Україні є:

¹ Роїна О.М. Законодавство про соціальний захист населення. К., 2008. С. 67.

1) об'єднання зусиль усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової, а також органів місцевого самоврядування у справі виховання зростаючого покоління, профілактики правопорушень неповнолітніх;

2) розвиток і зміцнення сімейної політики, оскільки ідеологія захисту прав дитини першорядне значення в справі виховання дитини надає родині. Пріоритет сім'ї очевидний і беззаперечний;

3) економія кримінальної репресії стосовно неповнолітніх: акцент на призначення судом виховних і реабілітаційних (профілактичних) заходів, а також перевага призначення покарань, які відбуваються в суспільстві (умовне засудження, обов'язкові роботи, виправні роботи);

4) вдосконалення механізмів роботи з неповнолітніми правопорушниками, включаючи задіювання та пошук нових форм і методів профілактичної (виховної, навчальної, дозвільної та іншої) діяльності на державному та місцевому рівнях;

5) посилення координації діяльності всіх структур, зайнятих на місцевому і регіональному рівнях виховною, профілактичною роботою з молоддю;

6) можлива реалізація різного роду пілотних проектів із впровадження окремих елементів ювенальної юстиції;

7) послідовна, чітко спланована діяльність із реалізації регіональних і муніципальних програм профілактики підліткової злочинності, в цілому правової діяльності в регіоні;

8) уведення посад уповноважених у справах дитини в територіальних одиницях;

9) прийняття регіональних законів, що захищають права дітей, підлітків, які сприяють зниженню кількості правопорушень, скоєних підлітками;

10) інформаційна підтримка ювенальної тематики, включаючи Інтернет, розвиток механізмів інформаційно-виховної роботи з підлітками та батьками в конкретних місцевих утвореннях.

Таким чином, дослідивши концепційні засади розвитку ювенальної політики в Україні, бачимо, що прийнята державна ювенальна політика висуває до її здійснення певні вимоги, слугуючи для кожного регіону і країни в цілому своєрідним стимулятором у вирішенні проблем неповнолітніх, а у рамках загального розвитку суспільства вона повинна передбачати можливість прийняття на законодавчому рівні таких рішень, які враховували б особливості молодіжних проблем.

Результати проведеного дослідження показують, що ювенальна політика в даному випадку має формуватися і здійснюватися з урахуванням насамперед соціально-економічних особливостей, менталітету,

культури, традицій та демографічної ситуації в країні.

Необхідно звертати більше уваги на соціальні особливості умов формування ювенальної політики. Деякі з них не різняться з проблемами всеукраїнського масштабу, такими, як демографічна ситуація та допомога соціально незахищеним групам населення. Проте деякі аспекти у формуванні політики стосовно захисту прав неповнолітніх є унікальними та потребують конкретних дій.

Крім того, існує ще велика кількість невирішених питань, серед яких перше – це фінансування, яке останнім часом хоча й і займає достатню долю державного бюджету, але потребує збільшення для повного забезпечення потреб неповнолітніх, молоді на сучасному етапі.

Також видається необхідним збільшення прав самоврядування для ширшої реалізації ініціативи молодих людей, яка, на щастя, росте і має при правильному підході великі перспективи.

Окрім того, зазначимо, що регіональна ювенальна політика має бути адекватною державній ювенальній політиці. Лише в цьому випадку вона буде дієвою і відіграватиме спрямовуючу роль у соціальному становленні та розвитку неповнолітніх. І навпаки, державна ювенальна політика, яка визначає спільну основу для регіональної політики стосовно молоді на місцях, має враховувати ті відмінності, за якими розвивається конкретний регіон, та надавати можливість місцевим органам влади вносити зміни до запропонованого курсу для оптимізації регіональних і державних програм на державному рівні.

Так, держава вживає активних заходів щодо запобігання асоціального розвитку неповнолітніх, їх реабілітації та подальшої опіки.

Однак лише цими заходами проблему захищеності неповнолітніх в Україні вирішити неможливо. Економічна криза в державі, що торкнулася майже кожної сім'ї, є чи не однією з найсерйозніших передумов недосконалої дії існуючого в Україні механізму захисту прав неповнолітніх.

Значення організаційних, адміністративно-правових та інформаційно-правових засобів забезпечення розробки та реалізації Концепції формування ювенальної політики визначається тим, що сучасне суспільство вступає в епоху глобального соціально-економічного та науково-технічного ризику, де порушення прав дитини призводить до масштабних наслідків, навіть національних катастроф.

Розробка адміністративно-правових та інформаційно-правових основ Концепції формування ювенальної політики передбачає дотримання таких вимог:

- по-перше, зміст організаційно-управлінських, адміністративно-правових та інформаційно-правових положень Концепції формування

ювенальної політики повинен відповідати принципу взаємодоповнюваності;

- по-друге, організаційно-управлінські, адміністративно-правові та інформаційно-правові заходи, які передбачаються Концепцією, повинні мати відповідний рівень координації;

- по-третє, заходи Концепції формування ювенальної політики мають передбачати можливість їх коригування з подальшим нормативно-правовим (законодавчим) закріпленням;

- по-четверте, Концепція формування ювенальної політики повинна зберігати наступність щодо Концепції національної безпеки, оскільки у Законі України “Про основи нацбезпеки” про дітей не згадується;

- по-п’яте, заходи, передбачені Концепцією формування ювенальної політики, повинні мати не тільки адміністративно-правове, але й науково-методичне коригування, яке відображає новітні організаційно-управлінські, правові та інформаційні тощо засоби захисту прав дітей.

Реалізація адміністративно-правових та інформаційно-правових основ Концепції формування ювенальної політики України передбачає дотримання таких умов:

- по-перше, організаційно-правова структура Концепції формування ювенальної політики повинна мати внутрішню організацію та становити цілісну єдність;

- по-друге, організаційно-правова структура Концепції формування ювенальної політики відображає організаційну множину взаємопов’язаних та виконуючих певні функції елементів;

- по-третє, правовий статус органів, які реалізують зміст Концепції формування ювенальної політики, визначається відповідними нормативно-правовими (законодавчими) актами та різниться за територіальними масштабами, напрямками, видами та обсягами діяльності, характером компетенції та іншими ознаками організаційно-правового характеру;

- по-четверте, організаційно-правова основа Концепції формування ювенальної політики зберігає наступність стосовно закордонного та вітчизняного досвіду забезпечення *прав дітей*;

- по-п’яте, суб’єкти реалізації Концепції формування ювенальної політики реалізують юрисдикційні повноваження головним чином в рамках відносин “влада – підпорядкування”, за якими адміністративне регулювання є домінуючим у системі заходів соціального та державного забезпечення захисту прав дитини;

Підсумовуючи, слід зазначити, що під адміністративно-правовою та інформаційно-правовою основою Концепції формування ювенальної політики слід розуміти один із напрямів діяльності органів державної

влади, а також соціально-правових інститутів та механізмів їх взаємодії, які реалізують такі завдання у сфері забезпечення захисту прав дитини:

- проведення єдиної системи державної політики у сфері захисту життя та здоров'я людей, матеріальних цінностей;
- формування системи адміністративно-правових та інформаційно-правових заходів із забезпечення захисту прав дитини;
- здійснення державних цільових та науково-технічних програм, спрямованих на попередження та захист людини та її середовища, підвищення стабільності функціонування об'єктів соціально-економічної інфраструктури суспільства та держави;
- створення та використання цільових резервних фінансових фондів, медичних та матеріально-технічних ресурсів у рамках економічного забезпечення реалізації Концепції формування ювенальної політики;
- організація міжнародного співробітництва в галузі координації заходів із захисту прав дитини;

Особливе місце у здійсненні громадянського контролю належить засобам масової інформації щодо інформування суспільства про стан захисту прав дитини (наприклад, щоденно висвітлює резонансні порушення прав дітей, слідкує за ходом розгляду резонансних справ тощо).

Таким чином, під організаційно-управлінським, адміністративно-правовим та інформаційно-правовим елементами Концепції формування ювенальної політики в Україні слід розуміти сукупність взаємозумовлених організаційно-управлінських, адміністративно-правових та інформаційно-правових інститутів, які реалізуються органами державної влади з метою:

- проведення єдиної державної політики у сфері забезпечення захисту прав дітей на всій території держави;
- здійснення відповідних державних цільових програм усіх рівнів (державного, регіонального, місцевого);
- створення цільових резервних фінансових фондів, медичних та матеріально-технічних ресурсів, які використовуються для забезпечення захисту прав дітей;
- подолання відставання у сфері інформатизації діяльності суб'єктів забезпечення захисту прав дітей;
- формування системи психолого-педагогічних та соціально-психологічних заходів забезпечення захисту прав дітей;
- організація міжнародного співробітництва в сфері забезпечення захисту прав дітей.

Сучасний рівень концептуальних основ обґрунтованості забезпечення захисту прав дітей з точки зору гуманістичних та державно-правових позицій потребує системного підходу, який виступає як нова теоретико-методологічна основа, що охоплює собою єдність теоретичних досліджень та потреб соціальної практики, використання даних філософії, права, економічної теорії, соціології, політології, психології та інших наук.

Таким чином, джерелом виникнення загроз захисту прав дітей є різноманіття зовнішніх та внутрішніх протиріч соціально-економічного розвитку (іноді криміногенного характеру), які слід враховувати в процесі формування проектів рішень, орієнтованих на концептуальне забезпечення формування концепційних засад ювенальної політики¹.

Формування концептуальної та практичної основи становлення ювенальної системи в Україні припускає:

- по-перше, приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів здійснення правосуддя у справах неповнолітніх (внесення змін до законодавства, прийняття Закону про ювенальну юстицію, Закону про соціальні служби при ювенальній суді і т.д.);

- по-друге, створення інституту ювенальної юстиції (спеціалізованих судів у справах неповнолітніх або колегій у справах неповнолітніх у складі загальнокримінального суду) і основних елементів ювенальної системи захисту прав неповнолітніх.

Дослідження основних тенденцій розвитку системи сучасного національного законодавства свідчить про переважання процесів диференціації та інтеграції правового регулювання².

Диференціація привела до формування нових галузей законодавства – земельного, фінансового, податкового, медичного, екологічного тощо.

Курс України на європейську інтеграцію і приєднання до міжнародних угод сприяли розвитку законодавства про права дитини та галузевому відокремленню ювенального права в українській правовій системі³. Тим часом, незавершеність інтеграційних процесів правового ре-

¹ Доненко В.В. Безпека дорожнього руху: публічний вимір: Монографія. Дніпропетровськ, 2012. С. 216.

² Ткачев В. Ювенальный суд – самый праведный. Парламентская газета. 2005. № 96. 01 июня.

³ Борисова Н.Е. Концепция формирования отрасли ювенального права в Российской правовой системе: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 136-152; Гольшева Л.Ю. Российское ювенальное право. Ставрополь, 2004. С. 20; Основы ювенального права: Учеб. пособие: В 3-х томах. 2-е изд., испр. и доп. Воронеж, 2003. Т. 1. С. 12.

гулювання в області формування законодавчої бази ювенального права зумовлює неефективність і недосконалість чинних нормативно-правових актів, які зачіпають права та інтереси неповнолітніх. У зв'язку з цим при створенні законодавства про ювенальну юстицію та ювенальну систему, які є складовою частиною ювенальної політики, слід взяти до уваги пропозиції деяких авторів про проведення ревізії чинної нормативної правової бази для виявлення і подальшого усунення наявних протиріч, прогалин і дублювання, у тому числі стосовно законів, що захищають права та інтереси неповнолітніх та спрямовані на попередження бездоглядності та правопорушень неповнолітніх.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що воно містить окремі положення, які хоч і не припускають створення спеціалізованого правосуддя у справах дітей в українській судовій системі, але могли б послужити основою для подальшого формування правової та організаційної бази ювенальної юстиції в Україні та її подальшу уніфікацію згідно із стандартами ЄС.

Вищевикладене є черговим аргументом, який свідчить про те, що належне функціонування ювенальної політики неможливе поза спеціальною системою, що забезпечує її діяльність. Остання в цій роботі позначена як ювенальна система захисту прав неповнолітніх, що являє собою комплекс механізмів юридичного, соціально-коригуючого, медичного, психолого-реабілітаційного, виховно-превентивного характеру, спрямованих на забезпечення благополуччя неповнолітнього в суспільстві, і реалізується в рамках діяльності спеціалізованих служб і закладів ювенального профілю. Служби та установи ювенального профілю утворюють трирівневу структуру ювенальної системи:

- попередження протиправної поведінки неповнолітніх (превентивно-виховний рівень);
- правосуддя (правоохоронний рівень);
- реабілітація (відновлювальний рівень).

Така структура зумовлена вищерозглянутою концепцією ювенальної політики (поняття, принципи, функції) та заснована на необхідності розуміння причин злочинної поведінки з метою вилучення неповнолітнього з несприятливих умов оточуючого середовища, що негативно впливають на нього, і пошуку ефективних індивідуальних способів впливу на винного, альтернативних кримінальному покаранню, що дозволяють запобігти його подальшому негативному розвитку і відновити порушені права потерпілих. Така структура забезпечує найбільш раннє попередження протиправної поведінки неповнолітніх усіх вікових груп на превентивно-виховному рівні; кваліфікований та індивідуаль-

ний підхід до неповнолітніх правопорушників, які досягли віку кримінальної відповідальності, на правоохоронному рівні, і реабілітацію неповнолітніх, притягнутих до кримінальної відповідальності або звільнених від кримінальної відповідальності, на відновному рівні.

Згідно із запропонованою нами моделлю, центральною ланкою ювенальної системи є ювенальна юстиція (автономний суд або колегія загальнокримінального суду). Структурними елементами ювенальної системи пропонується також вважати установи ювенального профілю, які безпосередньо не здійснюють правосуддя, але пов'язані у своїй діяльності із забезпеченням правосуддя у справах неповнолітніх. До таких було віднесено установи системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх та інші, пов'язані з ними органи: заклади охорони здоров'я; освітні установи; служби зайнятості населення; органи у справах молоді; органи опіки і піклування; громадські та благодійні організації; інститут омбудсмена (уповноваженого з прав дитини) і Комісії з прав людини; соціальні служби для неповнолітніх в органах соціального захисту населення (соціальні притулки; соціально-реабілітаційні центри для неповнолітніх, які опинилися у важкій життєвій ситуації; кризові центри для дітей, які залишилися без піклування батьків; служба соціальної роботи при суді); центр примирення жертви і правопорушника; комісії у справах неповнолітніх; підрозділи у справах неповнолітніх в ОВС; слідчі органи у справах неповнолітніх; ювенальна адвокатура; ювенальна прокуратура; установи, які виконують покарання; установи, які виконують примусові заходи виховного впливу.

Даний перелік не повинен розглядатися як вичерпний. Деякі прогалини в системі попередження соціальної дезадаптації підлітків можуть бути заповнені шляхом формування спеціальних установ у ювенальній системі, які здійснюють вивчення та аналіз проблем і причин девіантної поведінки підлітків; спостереження за дітьми «групи ризику»; проведення індивідуальної профілактичної роботи з неповнолітніми і родинами, що перебувають у соціально небезпечному становищі; надання безкоштовної юридичної та психологічної допомоги неповнолітнім, організацію реабілітаційного простору для неповнолітніх правопорушників до і після стадії судового розгляду.

Значну цінність в розглянутому аспекті представляють також детальні розробки фахівців у галузі соціології з питань організації інсти-

туту соціальних працівників¹, впровадження примирних процедур поза-судового вирішення конфліктів у кримінальний процес, застосування нових технологій соціалізації неповнолітніх².

Необхідно вказати на умовність запропонованої в даній роботі структури ювенальної системи, що спирається в основному на емпіричний підхід.

Разом з тим, як перша спроба, орієнтована на моделювання структурних взаємозв'язків ювенальної системи та з'ясування місця в ній ювенальної юстиції, вона може слугувати базою для дискусії та подальшої наукової розробки даної теми.

Ювенальна політика, як політика захисту та реалізації прав дітей, визначається законодавством України як одна із основних напрямів державної політики щодо соціального захисту населення, а тому має передбачати необхідність багатосекторальної діяльності, залучення до неї держави, громади, некомерційних та комерційних неурядових організацій та індивідів.

1.4. Ретроспективний та зарубіжний досвід реалізації ювенальної політики

При аналізі причин підвищення рівня дитячої злочинності й пошуку шляхів виходу України з такої ситуації чи не найважливішим є з'ясування питання про характер і роль держави в регулюванні процесів здійснення правосуддя щодо дітей. Чинниками, що вплинули на вибір саме цього напрямку у сфері захисту прав дітей – при виникненні конфлікту із законом, – стали: різкий спад виробництва, розбалансування економічних відносин, зростання безробіття, зниження сукупного доходу сім'ї, руйнування інституту дитячих дошкільних закладів, зменшення доступності медичних послуг, погіршення екологічних умов тощо. Ці обставини призвели до погіршення демографічних показників, підвищення дитячої безпритульності, зростання рівня дитячої злочинності.

¹ Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. Работа с детьми группы риска: Сб. статей. – Вып № 10. М., 2000. С. 30-36; Ювенальная юстиция: правовые и технологические аспекты. Работа с детьми группы риска. – Вып. № 7. – М, 2000. – С.80-84; Детский приют как центр медико-социальной помощи детям, попавшим в кризисную ситуацию // Работа с детьми группы риска. Вып. № 8. М., 2001..

² Качество профилактических систем и восстановительные программы: от пилотных проектов к масштабной практике / Под общ. ред. С.В. Галушкина. М., 2004. С. 30-86; Социальная работа с несовершеннолетними. Опыт организации социальной службы. Работа с детьми группы риска. Вып. № 2. М., 2000.

У нових умовах держава має запровадити більш прогресивну систему соціальної реабілітації дітей, котрі вступили у конфлікт із законом, яка б відповідала сучасним вимогам.

Міжнародна та вітчизняна практика свідчить, що запровадження ювенальної юстиції є важливим фактором, який позитивно впливає на суспільство та сприяє зміцненню позицій місцевих громад. Ефективною складовою ювенальної юстиції є програми з відновного правосуддя: цей виховний вплив на правопорушника, і профілактика вчинення повторних правопорушень, і сприяння соціальній адаптації та реінтеграції правопорушників у суспільство.

Знання історії предмету дослідження дає в руки ключ до розкриття його сутності та перспектив розвитку. Це є особливо актуальним для усвідомлення перспектив ювенальної юстиції в Україні. Без знання її історії дуже важко відчувати її специфіку, зрозуміти, чому ювенальної юстиції не існувало раніше і що сприяло її виникненню та розвитку.

Ювенальна юстиція існує вже понад 100 років. Піонером у цій справі стали США, де у 1899 р. було створено перший «дитячий суд» у м. Чикаго. Нині є декілька ефективних моделей ювенальної юстиції: англо-американська, континентальна, скандинавська. За загальним правилом, вони діють на підставі окремих законодавчих актів про судоустрій і процедуру в органах ювенальної юстиції. Так, у США такою основою є федеральний Закон про ювенальну юстицію та запобігання правопорушенням неповнолітніх (1974 р.), у Великобританії – низка законів про дітей і молодь (впроваджуються з 1908 р.), у Польщі – Закон про процедуру розгляду справ неповнолітніх (1982 р.), у Канаді – Закон про кримінальну юстицію щодо неповнолітніх (1 квітня 2003 р.)¹.

Історичне минуле неповнолітніх правопорушників можна назвати жорстоким і несправедливим. Така оцінка стосується кількох епох життя людини – від античного світу та Середньовіччя до середини ХІХ ст. Меч правосуддя був караючим стосовно неповнолітніх; про це можна судити за змістом деяких історико-правових джерел та таких моментів:

- в юриспруденції тих часів не існувало правового поняття дитинства як періоду життя людини, що потребує особливого захисту;
- як наслідок цього, у правових актах не існувало юридичних правил спеціального захисту дітей і підлітків у судах і після звільнення з них. Можна навіть припустити, що юристів давнини, Середньовіччя і

¹ Об опыте работы и основных направлениях взаимодействия Общественных Советов при территориальных органах ФСИН России с администрациями исправительных учреждений: *Круглый стол* (1 июня 2007 г., г. Ростов-на-Дону). URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%ae%d0%b2%d0%b5%d0%bd>.

«раннього» капіталізму діти-злочинці, як самостійна демографічна група, не цікавили;

• відповідно, жорстокість суду до неповнолітніх виявлялася в тому, що вони, якщо робили протиправні вчинки, у своєму правовому становищі прирівнювалися до дорослих злочинців. Сучасний юрист зрозуміє, що однакове покарання сильніше відбивається на психіці та долі дитини, ніж дорослої людини.

І все ж не можна стверджувати категорично і однозначно, що римське право, пізніші правові акти Середньовіччя і тим більше законодавство XVIII–XIX ст. взагалі не залишили нам ніяких юридичних свідчень того, що існували спроби захистити неповнолітніх від жорстокої кари за вчинене діяння. Щоб переконатися у зворотному, необхідно згадати деякі положення римського права. Почнемо з норм цивільного права. Це зумовлено тим, що судовий захист неповнолітніх історично виник у цивільному, а не в кримінальному праві.

Проблема людини та її прав стала однією з головних ідей у грецькій філософії, передусім у педагогічних та філософських концепціях Платона та Аристотеля. На думку Платона, дитина є власністю держави, отже, обов'язок її виховання батьки виконують як державний¹. В ідеальній державі Платона виховні функції взагалі не вважаються сімейною справою і виконуються безпосередньо державними інституціями. За словами Аристотеля, який, на відміну від свого великого вчителя, не був беззастережним прихильником колективізму, дитина є власністю батька².

Римська доктрина “*patria potestas*” передбачала повну владу батька над дитиною від народження дитини до смерті одного з учасників родинних відносин. «Нема людей, які мали б таку владу над своїми дітьми, яку маємо ми», – проголошував Гай³. Зміст цієї доктрини містив такі повноваження батька:

1) право розпорядитися життям дитини (поступово воно було обмежено як 3-річним віком дитини, так і згодою сімейної ради). Про це, як про звичайну практику, писали Тит Лівій, Сенека та інші автори;

2) право залишити новонароджену дитину без догляду. «Зайвих» дітей зазвичай приносили на Овочевий ринок і клали біля так званої Молочної колони⁴;

3) право (одночасно – обов'язок) відповідати за правопорушення,

¹ Платон. *Законы*. Платон. Соч.: В 3 т. М., 1971. Т. 3. Ч. 2. С. 240-241.

² Аристотель. *Никомахова этика*. Аристотель. Соч.: В 4 т. М., 1983. Т. 4. С. 159.

³ *Законы XII таблиц*. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 24.

⁴ Сергиенко М.Е. *Жизнь древнего Рима*. СПб., 2000. С. 314.

вчинені дітьми. Так, Закони XII таблиць проголошували: «Злочини, вчинені підвладними особами чи рабами, породжували позови про збитки; за цими позовами домовладика або хазяїн раба повинен був або відшкодувати заподіяні збитки, або видати головою винного»¹;

4) право продати дитину в рабство. Про поширеність цього звичаю свідчить приписувана Нумі Помпілію постанова про заборону продавати у рабство одруженого сина, якщо шлюб був укладений ним за згодою батька². Закони XII таблиць згадували про продаж сина у рабство, причому трирічний продаж звільняв дитину від влади батька;

5) право віддати дитину на усиновлення. До таких акцій нерідко вдавалися збіднілі, але знатні родини, які бажали, щоб дитина отримала хороше виховання, відповідну її стану освіту і жила у статках³;

6) право вимагати дитину від особи, що її утримує;

7) право на будь-яке майно, придбане дитиною.

Отже, доктрина *patria potestas* не передбачала за дитиною властивостей суб'єкта права. Дитина була позбавлена прав, а звідси – і обов'язків, оскільки останні можна конструювати тільки у відповідності до наявних прав, згідно із загально правовим принципом єдності прав та обов'язків.

Слід зазначити, що сьогодні майже ніхто із вчених не захищає теорії «*patria potestas*», але певні її рудименти простежуються, наприклад, у Р. Нозіка, який розглядає дитину, як продовження особистості батьків, як «розширення їхньої ідентичності»⁴.

У Дигестах імператора Юстиніана (VI ст. н.е.) у книзі четвертій є титул IV, озаглавлений «Про осіб, що не досягли 25 років». У п. 1 титулу наводиться висловлювання Домініції Ульпіана, римського юриста, префекта преторія: «Слідуючи природній справедливості, претор встановив цей едикт, шляхом якого він надав захист юним, так як усім відомо, що в осіб цього віку розважливість є хиткою і неміцною і схильна можливостям багатьох обманів; цим едиктом претор обіцяв і допомогу і захист проти обману...»⁵.

¹ Бирюков Ю.М. "Государство и право Древнего Рима". М.: изд-во ВПА, 1999г. С. 15.

² Плутарх. Нума Помпилий. Плутарх. Избранные жизнеописания: В 2 т. М., 1987. Т. 1. С. 145.

³ Бобровникова Т.А. Повседневная жизнь римского патриция в эпоху разрушения Карфагена. М., 2001. С. 21-22.

⁴ The Moral and Political Status of Children / Ed. Archard D., Macleod C.M. University of Victoria (Canada), 2002. P. 1.

⁵ Дигесты Юстиниана: Избр. фрагменты / Пер. и прим. И.С. Перетерского. М., 1984. С. 89.

Далі цитується за текстом едикту, з якого ясно, що захист осіб віком до 25 років здійснюють їх піклувальники, і йдеться головним чином про операції з майном. У титулі IV є ще кілька пунктів, де детально розглядаються різні випадки скоєння цими особами угод і вказується, коли їм повинно бути надано захист, а коли – ні. Згадуються і правопорушення. Мабуть, ближче до сучасного розуміння буде вислів того ж Ульпіана, де він відповідає на запитання, чи потрібно надавати допомогу малолітньому, якщо він умисно вчинив правопорушення. «І потрібно визнати, – відповідає Ульпіан, – що при правопорушенні не слід приходити неповнолітнім на допомогу і така не виявляється. Бо якщо він скоїв крадіжку або протиправно заподіяв шкоду, допомога не надається».

Римське право залишило нам ще одне свідчення захисту дітей державою – це доктрина держави-батька (*parens patriae*). Держава оголошується вищою за опікунів дитини. В історії ювенальної юстиції ця доктрина декларувалася не один раз.

Якщо говорити про те, що залишили нам античність і Середньовіччя про злочини неповнолітніх і про їх відповідальність за це перед судом, то в законах йшлося тільки про покарання дітей і підлітків. Процесуальний статус став цікавити юристів значно пізніше.

У Законах XII таблиць було вперше сформовано принцип вибачення покарання. Він стосувався головним чином неповнолітніх, і в деяких інших роботах, які трактували зміст згаданого закону, формулювався як прощення, виправдане неповноліттям.

У Законах XII таблиць йшлося про непризначення покарання за наявності таких двох умов:

- 1) коли той, хто скоїв злочин, не розумів характеру злочинного акту;
- 2) коли сам злочинний акт не був доведений до кінця.

Цей принцип протягом тривалого часу був поширений в країнах, що сприйняли римське право.

Жорстокість, ігнорування дитинства як природного стану людської особистості найбільше характерні для середньовічних правових актів. Відомі швейцарські дослідники злочинності неповнолітніх Моріс і Енріка Вейяр-Цибульський за результатами своїх багаторічних досліджень історії боротьби зі злочинністю неповнолітніх свідчать, що частим було застосування смертної кари до дітей молодшого віку. До них також застосовувалися всі види інших покарань, як до дорослих злочинців, утримання в одних з останніми в'язницях, незрозумілі дітям процесуальні дії (приведення до присяги) і неприпустимі покарання (катування).

І хоча в багатьох законодавчих актах того часу («Швабське дзеркало» – збірник німецьких законів XII в.; «Кароліна» – кримінально-

судове укладення короля Карла V, XVI ст.) знайшло відображення згадане вибачення покарання, у самих законах були застереження, що дозволяли цей принцип обійти.

Каральний відтінок був у статті CL-XIV «Кароліни», де про неповнолітніх злочинців було сказано: «Якщо злочинчик чи злочинчиця будуть віком менше чотирнадцяти років від народження, вони незалежно від будь-яких інших підстав не можуть бути засуджені на смертну кару, а повинні бути піддані ... тілесним покаранням на розсуд (суду) і повинні дати вічну клятву». Здавалося б, неповнолітній захищений законом від смертної кари. Але ні, слідом за наведеним текстом йде продовження: «Але якщо злочинчик за своїм віком наближається до чотирнадцяти років і крадіжка значна або ж виявлені при тому обтяжуючі обставини (насильницька крадіжка чи крадіжка, вчинена в третій раз) настільки небезпечні, що злостивість може заповнити недолік віку, то суддя і шеффени повинні запитати... відповіді, чи піддати такого малолітнього злочинця майновим чи тілесним покаранням або смертній карі)¹.

Подальший розвиток кримінального права та правосуддя супроводжувався все більшими відхиленнями від принципу вибачення покарання, коли йшлося про неповнолітніх. Це було віддзеркаленням похмурої епохи середньовічного правосуддя.

Відсутність спеціального правового захисту неповнолітніх можна виявити в законах багатьох країн на початку і навіть в середині XIX ст. Чинні закони встановлювали рівну для дітей і дорослих відповідальність і покарання, однакову для всіх осіб, що постали перед судом, судову процедуру.

Завершуючи ретроспективний огляд статусу неповнолітніх в орбіті правосуддя, підкреслимо головне.

Юристи минулого не враховували того, що діти і підлітки потребують підвищеного юридичного захисту своїх прав через свій вік.

Ігнорування цього важливого фактора призвело до того, що й римське право, й історико-правові пам'ятники Середньовіччя, і навіть закони Нового часу передбачали дуже обмежений захист для дітей перед законом і судом. Відбувалося це тому, що дітей у всі часи, що передували створенню ювенальної юстиції, розглядали як неповноцінних фізично і психічно, але дорослих.

Друга половина XIX ст. знаменувала собою поступову, але неухильну зміну зазначеного традиційного ставлення до неповнолітніх пра-

¹ Саксонское зеркало : памятник, комментарии, исследования / Отв. ред. В.М. Корещкий; Ред. кол.: Г.А. Аксененок и др. М., 1985; Каролина: Уголовно-судебное уложение Карла V / Отв. ред.: Зиманов С.З. Алма-Ата, 1967. С. 114-115.

вопорушників. Поворот правосуддя не був випадковим, його готувала сама історія ювенальної юстиції. Але потрібен був особливий імпульс, щоб стало ясно, що без спеціального правосуддя для неповнолітніх боротьба з дитячою та юнацькою злочинністю приречена на неуспіх.

Імпульс виник у вигляді небувалого зростання злочинності неповнолітніх у самому кінці ХІХ ст. Досягнення технічного прогресу породили певні нововведення в економічній сфері, що змінили звичні умови життя суспільства. Європа кінця ХІХ – початку ХХ ст. була буквально заповнена натовпами юних бродяг та правопорушників. Існуючі в той час засоби боротьби зі злочинністю можна оцінити як неефективні, а стосовно неповнолітніх – як такі, що провокують нові злочини.

2 липня 1899 року в Чикаго (штат Іллінойс, США) на підставі «Закону про дітей покинутих, безпритульних і злочинних і про нагляд за ними» було затверджено перший в світі суд у справах неповнолітніх.

Прийняття цього закону та створення ювенального суду було ініційовано жінками-реформаторами Л. Флауер з Чиказького жіночого клубу і Дж. Латроп із громадської організації «Халл Хауз».

Необхідно зазначити, що назва закону досить точно відображає переверт у розумінні проблем злочинності неповнолітніх, який стався в кінці ХІХ ст.

Цьому передувала тривала історія роботи з підлітками: в ХІХ ст. організовувалися притулки, а потім почали створюватися і повсюдно використовуватися так звані «реформаторії» (виправні заклади для неповнолітніх). Одночасно розвивалася система опікунського нагляду, яка поступово стала пріоритетною в роботі з дітьми-правопорушниками та дітьми групи ризику.

ХІХ століття стало часом великих соціальних і промислових перетворень у Сполучених Штатах. Створювалася велика промисловість, сільське населення переходило в міста. У відповідь на пов'язані з цим проблеми бідності, злочинності, невлаштованості, безробіття виник рух за благополуччя дітей, який зосередив свої зусилля на захисті неповнолітніх від нездорового впливу міського життя. На початковому етапі учасники руху «За порятунок дітей» ставили перед собою завдання встановити в американському суспільстві світський різновид моральності. Вони бачили свою місію у виправленні порушників закону, а також покладали на себе обов'язок вчити безпритульних, бродяг і п'яниць більш пристойному способу життя.

Притулки виникли як наслідок реалізації цієї місії. Їх створення стало реакцією на ситуацію бездоглядності та безпритульності дітей, на певні відхилення в їхньому житті і поведінці (жебрацтво, бездомність,

використання для ночівлі не призначених для цього місць і т.п.). Перші притулки були створені в 20-х роках ХІХ ст. у трьох великих містах – Нью-Йорку, Філадельфії й Бостоні. Ці заклади мали на меті ізолювати тих дітей, що знаходяться в небезпеці, від розбещеного середовища їх будинків та закладів для дорослих і частково замінити їм сім'ю і громаду. Однак досить швидко виявилася неефективність притулків та виховних установ саме як виховних. Скоріше, вони виявлялися тимчасовим притулком дитини в екстремальних ситуаціях.

У 70-х роках ХІХ ст. за почином громадян м. Бостона Кука і Аугустус була заснована система опікунського нагляду. Кук і Аугустус були присутні на судових процесах у справах неповнолітніх, і якщо з'ясовувалося, що дитину можна виправити, просили суддю не призначати покарання, а віддати правопорушника під нагляд¹. Система опікунського нагляду – особистісно забарвлена турбота про дитину – поступово набувала найважливішого значення як спосіб зміни дитини та її середовища.

Зауважимо, що сама по собі організація притулків та опікунського нагляду, їх використання для допомоги дітям та задоволення суспільної потреби в особливих виховних установах ще не означає появи ювенальної юстиції: паралельно з цими установами існував звичайний кримінальний суд, до відання якого належало реагування на злочини дітей та підлітків. Творці притулків та опікунського нагляду в ХІХ ст. в першу чергу мали справу з вузьким спектром відхилень і життя підлітків, куди підліткова злочинність як особливий предмет спочатку не входила. Разом з тим піклування і притулки почали проводити в життя особливі – реабілітаційні – підходи поводження з неповнолітніми. Відповідно до цих підходів саме суспільство бере на себе місію забезпечення позитивної соціалізації стосовно тих дітей, хто не має сім'ї, що піклується про них. Форми роботи з позитивної соціалізації повинні були дати запущеній і занедбаній дитині те, що іншим дітям давала сім'я. Спеціальні заклади надавали такій дитині відсутній дах, включали в певне середовище і допомагали заповнити своєчасно не придбані або втрачені соціальні навички.

Ювенальна юстиція виникла в той момент, коли піклувальні (реабілітаційні) схеми поводження з підлітками були універсалізовані і поширені на підліткову злочинність. При цьому вони зайняли те місце, яке традиційно займали каральні способи реагування на злочини. Перехід був пов'язаний із переверотом у мисленні, який полягав, зокрема, в тому, що поняття злочину в його класичному кримінально-правовому ва-

¹ Тарасова Е.П. Детские суды за границей. Дети-преступники. Под ред. М.Н. Гернета. М., 1912. С. 430.

ріанті (з часів Ч. Беккарія) – як порушення кримінального закону – перестали відносити до кримінальних ситуацій за участю підлітків. Подібне порушення оцінювалося тепер не як злочин, що вимагає покарання, а як відхилення, нехай іншого виду, ніж, приміром, бродяжництво, але відхилення, викликане сформованими соціальними обставинами, що потребує реабілітаційного реагування, а не тюремного ув'язнення. Одночасно активісти руху шукали практичні способи некарального впливу на підліткову злочинність (і не тільки на неї).

Ідеологи руху «За порятунок дітей» керувалися загальним принципом: носії відхилень мають бути повернуті в русло позитивної соціалізації, тобто реабілітовані, а не покарані. Для розгляду справ про неповнолітніх було введено нове поняття «правопорушник» (*delinquent*), відмінне від поняття «злочинець» (*criminal*). Виник формальний статус неповнолітнього правопорушника – носія відхилень, в рамках якого були об'єднані такі різні групи підлітків, як жебраки, бродяги (безпритульні в широкому сенсі – основний контингент притулків), неслухняні (недисципліновані діти) і, власне, порушники кримінального закону. Усі ці групи, чиє життя або поведінка являли собою те чи інше відхилення, і утворили об'єкт діяльності в ювенальній юстиції. У цьому понятті – відхилення – виявилися включені, зближені і прирівняні один до одного і порушення кримінального закону, і недисциплінованість, і бродяжництво.

Як зазначає П.І. Люблінський, у провадженні американських судів для неповнолітніх початку ХХ ст. «передаються справи щодо підлітків до 17, а іноді до 18 років, що знаходяться в стані «злочинності» (*delinquency*) ... «делінквентами» називалися у попередніх законах щодо неповнолітніх: 1) ті, які порушили закон держави або обов'язкову постанову місцевої влади; 2) ті, які є невинно хибними. Пізніші закони значно розширили це поняття, приєднавши до нього такі категорії: 1) підлітків, що свідомо спілкуються зі злодіями і порочними людьми, 2) що зникли з дому без відома батьків або опікунів чи без поважної причини, 3) проводять час у неробстві, 4) свідомо відвідують будинки, що користуються поганою репутацією, 5) бродять вночі вулицями, рейковими шляхами або близько до складів, 6) входять у вагони без належного права, 7) вживають лайливі та непристойні вирази, 8) виявляють аморальність і безсоромність»¹.

Поступово ювенальна юстиція стала оформлятися як особлива форма діяльності і знання. Спочатку, поки йшов процес затвердження її статусу і визначення «території» стосовно традиційного кримінального

¹ Люблинский П.И. Суды над несовершеннолетними в Америке как воспитательные и социальные центры. Вестник воспитания. Кн. III. М., 1911. С. 96.

правосуддя, злочинність неповнолітніх привертала до себе увагу практично й ідейно. Потім з'явилася необхідність у проведенні концептуальної межі застосування різних підходів. Це «з'ясування співвідношень» між кримінальним правосуддям і ювенальною юстицією супроводжувалося процесом обґрунтування і поглиблення предмету ювенальної юстиції із залученням соціологічного і кримінологічного знання.

Формування корпусу знань, які обслуговують ювенальну юстицію, було частково зумовлено тим, що кримінологічні та соціологічні дослідження регулярно звертали увагу на ті аспекти життя підлітків, у світлі яких їх поведінка розглядалася як соціально програмована до антигромадського результату. Таким чином, автоматично виникало питання: навіщо ж чекати, коли підліток здійснить фактично злочин? Чи не правильнішим буде працювати з ситуаціями тих підлітків, хто не вчинив жодного кримінального злочину, але чия соціалізація і психіка вже зараз реально руйнуються, тих, у поведінці і житті яких вже виявляється дія тієї ж самої, що криміналізує суспільство, «соціальної програми»?

Такий погляд став наслідком привнесеного із соціологічних та кримінологічних досліджень усвідомлення, що в ряді випадків поведінка підлітків (у тому числі і злочинна) програмується особливими соціальними обставинами, причини протиправної поведінки яких виявляються у процесах соціалізації. У 90-ті роки XIX ст. цю ідею таким чином висловила Іллінойська рада громадської благодійності: «Дитина, що була вихована в невігластві і пороці і стала в результаті цього жебраком або злочинцем, у свою чергу, швидше за все, стане батьком злочинців».

Американці вже не шукали в теологічних постулатах гріховності та вродженої порочності людини пояснення причин злочинності. Набули поширення більш соціологічні пояснення, автори яких бачили причини злочинності в руйнуванні сімейних устоїв, викликаному нестабільністю життя в Америці в період швидкої індустріалізації. Світський гуманістичний характер епохи виявився в тому, що реформатори звернули увагу на зовнішні соціальні сили, що впливають на дитину, і спробували встановити над ними контроль з метою попередження неправомірної поведінки неповнолітніх.

За рахунок такого розуміння обґрунтовувалося об'єднання в одному понятті дітей-правопорушників і дітей групи ризику. З'явився єдиний об'єкт діяльності фахівців ювенальної юстиції – діти з девіантною поведінкою, що включає обидві групи. Можна сказати, що ювенальна юстиція отримала свій початок і підставу через уявлення про підлітка і його дорослішання як те, що визначається навколишнім його соціальним середовищем. Зокрема, сім'я розглядалася як найважливіше соціальне се-

редовище, яке безпосередньо формує підлітка відповідно до соціальних норм.

У роботі П. Ханіган прямо і чітко підтримується цей погляд: «У дитинстві та підлітковому віці людина вчиться дотримуватися соціальних норм: це процес соціалізації, за допомогою якої відбувається соціальне регулювання... Регулювання в психосоціальному плані здійснюється завдяки сукупності обмежень та зв'язків молодої людини із середовищем. Прихильність до середовища і певні зобов'язання щодо нього є потужними регуляторами. Дійсно, чим більше молода людина прив'язана до свого середовища (сім'я, школа та однолітки), тим легше вона погодиться виконувати норми, запропоновані цим середовищем. Чим тісніше молода людина прив'язана до свого середовища, тим легше вона змириться з нав'язаними обмеженнями і засвоїть їх. Коротше кажучи, обмеження (правила), які є законами і соціальними нормами, будуть дотримані, прийняті і засвоєні. У цей момент можна говорити про засвоєні цінності, про самоконтроль і про вміння стримувати свої бажання. Добре соціалізований індивід (той, хто виконує прийняту їм соціальну роль, хто затвердив своє «я», хто прив'язаний до свого середовища) володіє засобами, необхідними для протистояння злочинності. У більшості підлітків ці механізми поступово розвиваються. Однак проблеми, пережиті в сім'ї, в школі або з однолітками заважатимуть нормальному функціонуванню механізмів регуляції ... ».¹

Соціально-реабілітаційна робота в ювенальній юстиції проходила під знаком поширення громадського та державного контролю на соціальні сили, що формують підлітка. Вона складалася головним чином із виключення підлітків з одних соціальних середовищ (патологічні сім'ї та вуличні угруповання) та включення в інші (штучно створювані у вигляді особливих організацій – реформаторіїв, притулків, клубів тощо), де стала б можливою їх позитивна соціалізація. Суд і використовувався для прийняття необхідних у тому чи іншому випадку владних рішень.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що ювенальна юстиція формувалася навколо усвідомлення ефектів програмуючого впливу соціального середовища. Засновники ювенальної юстиції зрозуміли, що об'єктивно мають справу зі своєрідними ситуаціями, що зумовлюють дефекти в соціалізації молодих людей, їх кримінальне зараження і тим самим програмують їх майбутнє. Якщо дітей вчасно не огородити

¹ Новикова Т.Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М.: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной Библиотеки). Хабаровск 2003. С. 52

від згубної дії на них соціального оточення, така програма імовірніше за все відтвориться. У світлі цієї обставини подібні ситуації розглядалися як криміналізація суспільства, і робота з ними новими засобами (у тому числі щодо реабілітації) ставала важливою місією ювенальної юстиції. Застосування ж кримінальних покарань приводило тільки до прискорення антисоціального результату, оскільки молоді люди в цьому випадку потрапляли у своєрідний «інкубатор злочинності».

З цього часу власними (не дубльованих ніяким іншим інститутом) суспільно значимими функціями ювенальної юстиції та одночасно її проблемно-змістовним полем стали зусилля, витрачені на:

- виведення підлітків із середовища і життєвих обставин, що перешкоджають їх нормальній соціалізації;
- залучення в такі заходи і форми гуртожитку, в яких вони могли б формуватися як повноцінні члени суспільства (і разом з тим локально перервати дію процесів криміналізації суспільства);
- конструювання всіх необхідних для цього засобів і технологій діяльності.

Формування ювенальної юстиції полягало не просто у виданні певних законів, виділенні місць для спеціальних суддів і виникненні посади попечителя. Це був перш за все переворот у мисленні та діяльності, який дозволяє говорити про виникнення ювенальної юстиції як нової практики, створеної людством в ХІХ ст. Сталося закріплення нових діяльних зв'язків «суд – піклування – громадськість» у певній структурі знання, куди входило знання про причини девіації дітей і знання про способи роботи з такими дітьми. Історична роль американського руху «За порятунок дітей» полягає в тому, що воно задало місію та інтелектуальний контекст нової практики, показало, що можна і потрібно відмовитися від кримінально-карального поводження з підлітками, і приступило до створення опікунських (реабілітаційних) форм діяльності¹.

Перші суди для неповнолітніх у ХІХ ст. в різних штатах США сприйняли схему поводження з двома вищезгаданими групами дітей і почали реалізовувати її на основі нового юридичного статусу дітей (делінквент). Щодо підлітків, які входили в ці групи, суд наділявся місією їх соціалізації, а також широкими повноваженнями, і з цих позицій регулював звернення і нагляд над дітьми, що знаходяться на утриманні, є запускеними і схильними до правопорушень.

¹ Новикова Т.Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М.: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной Библиотеки). Хабаровск 2003. С. 52

Виховна (соціально-реабілітаційна) спрямованість ювенальної юстиції визначила три ключових положення, які регулювали її діяльність: 1) діти-правопорушники підлягають турботі і піклуванню; 2) суд бере на себе управління цим процесом; 3) судове провадження розглядалося скоріше як суперечка про опіку, ніж кримінальний процес¹.

Головними фігурами ювенального суду стали судді й державні та громадські піклувальники. При цьому суду доручалося керівництво службами опікунського нагляду. Обов'язки посадових піклувальників зводилися до:

- 1) розслідування стану і соціального середовища кожної дитини, представленої в суді;
- 2) присутності на суді для повідомлення відомостей про неповнолітнього і для підтримки його інтересів;
- 3) виробництва окремих розслідувань за дорученням суду;
- 4) прийняття на себе опікунського нагляду за неповнолітнім до і після судового розгляду.

Ювенальний суддя, спираючись на доповідь посадового піклувальника, ухвалював необхідні владно-правові рішення. Його діяльність якісно відрізнялася від роботи судді у звичайному кримінальному процесі.

Заходи, які зазвичай застосовувалися до підлітків, полягали в:

- лікуванні;
- ізоляції дитини від поганого середовища (товаришів, батьків і т.д.);
- відшкодуванні дитиною з кишенькових грошей матеріальної шкоди, якої вона завдала комусь;
- для менш дорослих дітей міг бути призначений той чи інший навчальний виховний захід (наприклад, суддя міг доручити дитині переписати ту чи іншу книгу, через деякий час винний повинен був з'явитися до судді і показати переписану книгу);
- тимчасовому переселенні в притулок.

У випадку серйозної зіпсованості могло бути призначене тюремне ув'язнення.

Роль судді не обмежувалася тільки роботою з дітьми. Важлива роль відводилася й роботі з батьками. Тут суддя міг використовувати можливості піклувальників та громадськості, накладати на батьків штраф, змусити їх вносити гроші на утримання дитини в притулку і вжити інших заходів, спрямованих передусім на створення для дитини нормальних умов життя в сім'ї та возз'єднання батьків і дітей.

У розпорядженні судді було двоє посадових піклувальників, опла-

¹ Люблинский П.И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры. Вестник воспитания. Кн. III. М., 1911. С. 98.

чуваних державою. Брак піклувальників частково компенсувався участю благодійних товариств.

Отже, особистісний і зацікавлений підхід до дитини, особлива організація приміщення, спеціальна процедура, акцент на допомогу, а не на покарання (використання різних заходів, їх набір і поєднання диктуються конкретною ситуацією), опора в реалізації призначених заходів на державних піклувальників та громадськість, обговорення з піклувальниками та батьками призначення виховних і лікувальних заходів – ось основні принципи та умови діяльності ювенального судді.

Найважливішу роль було відведено способу взаємодії судді і дитини. Перший гуманітарний конгрес, присвячений аналізу десятирічного досвіду ювенальної юстиції США, у своїй резолюції зазначив, що органи, яким доручено розгляд справ щодо них (неповнолітніх), в тому числі і органи, що проводять розслідування у таких справах, повинні обиратися головним чином залежно від їхньої здатності розуміти дітей і симпатизувати їм і, крім того, повинні мати спеціальні знання в області соціальних і психологічних наук.

Інститути ювенальної юстиції як альтернатива кримінальному каральному підходу, як спосіб реагування на масові соціальні проблеми молодих людей стали сенсацією початку ХХ ст. і дуже швидко завоювали собі прихильників у всьому світі. У перші двадцять років після заснування чиказького суду національні системи ювенальної юстиції виникли в Канаді (Закон від 20 липня 1908 р.), в Англії та Уельсі (серпень 1905 р.), у Німеччині (1907–1908 рр.), у Франції (Закон від 22 липня 1912 р., набув чинності в березні 1914 р.), у Бельгії, Австрії, Іспанії, Італії, Росії, Угорщині, Румунії, Польщі і т. д.¹

Сьогодні ювенальна юстиція в зарубіжних країнах має два вектори розвитку. Зокрема, частина країн світової спільноти вирішила створити спеціалізовані суди саме для розгляду справ про злочини та правопорушення, вчинені неповнолітніми (США, в 1899 році). Інші країни, зокрема Румунія, Словенія, Латвія та ін., відмовилися від спеціалізованих «дитячих судів», проте створили розширену правову базу охорони прав дітей та пішли шляхом використання пробації як альтернативи кримінальній відповідальності неповнолітніх за кримінально карані діяння.

Отже, переходячи до аналізу зарубіжного досвіду, слід вказати, що ефективність здійснення правосуддя щодо неповнолітніх в США в кінці ХІХ – початку ХХ століття багато в чому визначалася особистістю судді.

Як зазначав відомий суддя у справах неповнолітніх Г. Бейзмор,

¹ Тарасова Е.П. Детские суды за границей. Дети-преступники. Под ред. М.Н. Гернета. М., 1912. С. 12.

«особистість судді є елементом величезного значення для успіху будь-якого «дитячого» суду. Такий суд не може відбуватися за автоматичними або механічними моделями. Стійко гуманна людина, що володіє тактом, великим особистим впливом і знанням закону, що знає дітей і може здобути їхню довіру, є тією людиною, яка потрібна для цієї справи»¹.

Неформальний контакт судді з неповнолітнім став найважливішою частиною процедури, оскільки необхідно було домогтися усвідомленого включення дитини в реабілітаційні програми. Крім того, самі виховні установи в період дії перших ювенальних судів перебували під патронажем благодійних організацій. І успіхи перших судів зумовлені саме цими факторами: особистісним характером роботи судді та участю в роботі з реабілітації численних громадських (благодійних) організацій. Реабілітаційна робота будувалася, як певний спосіб індивідуальної участі представників різних організацій і громадян у пошуку виходу з важкої життєвої ситуації дитини. Така діяльність включала затримання, неформальний контакт судді і неповнолітнього, піклувальний нагляд, роботу з родичами. При цьому поле ювенальної юстиції охоплювало цілий спектр значимих підліткових ситуацій: прогули й порушення шкільного режиму, конфлікти в родині, бездомність, правопорушення та злочини².

Таким чином, у перший період діяльності ювенальних судів у США стали виникати паростки суспільно-державної системи діяльності по роботі з дітьми, які «випадають» із позитивної соціалізації.

Проте пізніше ці мотиви індивідуальної участі та неформальної турботи були втрачені, і ювенальний суд не зміг перемогти певних негативних тенденцій, які в підсумку призвели до кризи ювенальної юстиції в США.

Творців системи опікунського нагляду, притулків і реформаторів (закритих виховних установ для підлітків) не могло не хвилювати ключове питання реабілітаційного впливу на підлітків: яким чином у доступні для огляду терміни змінити характер і поведінку, які природно сформувалися в певному соціальному середовищі і фактично стають фундаментом людської особистості? Однак досвід перших судів, практика взаємодії громадськості і держави технологічно не закріпилася. Масова практика пішла лінією спрощення способів роботи з правопорушниками, закриті виховні установи стали витісняти участь місцевих громад. Нагляд за поведінкою неповнолітніх, що відхиляється, який був засно-

¹ Бэйзмор Г. Три парадигмы ювенальной юстиции. Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М., 2004.

² Ювенальная юстиция или ювенальная диктатура? URL: <http://www.pravoslavie.ru/guest/080131143826.htm>.

ваний і втілений в роботі органів ювенальної юстиції США, привів до широкого поширення «організаційного примусу» як способу поводження з молодими людьми. Ізоляція від суспільства, жорсткий контроль і дисциплінарні санкції – ось у чому вбачалися умови належної зміни поведінки підлітків-правопорушників.

Тенденції одержавлення і переміщення неповнолітніх правопорушників та дітей групи ризику в закриті виховні установи без дотримання належних процесуальних гарантій викликали різку критику. У цьому контексті громадський рух «За порятунок дітей» звинувачували в тому, що він «сприяв поширенню державного контролю на цілий ряд явищ, боротьба з якими не велася або велася неформальними методами, а саме проступки, характерні для дітей бідняків: дармоїдство, жебрацтво, бродяжництво, статева розбещеність, несприйнятливність до виховання, пияцтво, прогули».

Багато в чому ця критика вела в бік від ювенальної юстиції, оскільки тут ніяк не враховувалася її реабілітаційна місія. По суті, ця критика, об'єднуючись з вимогами забезпечити захист суспільства та покарання порушників, вела до повернення до форм звичайного (дорослого) кримінального правосуддя, необхідності організації гласного змагального процесу, винесення покарання по заслугах і т.п.

Ці чинники призвели до того, що в останні 20 років багато штатів прийняли закони, які полегшують передачу справ неповнолітніх правопорушників у суди для дорослих. На думку деяких дослідників, це було наслідком розчарування і фахівців, і громадськості в реабілітаційній доктрині як такій.

Сучасні дослідники (наприклад, Гордон Бейзмор) зазначають, що в основу місії ювенальної юстиції з самого початку було покладено акцент на турботі про дітей і підлітків, на відповіді на їх специфічні проблеми і потреби, а не на вирішення проблем суспільства і громадян, які відчують на собі наслідки підліткової злочинності.

Таку обмежену орієнтацію закріплювала парадигма, що характеризує перший етап історії ювенальної юстиції, відома як реабілітаційна парадигма (або парадигма «індивідуалізації поводження»).

Звернення до цих судів для неповнолітніх ґрунтувалося на медичній моделі, яка певним чином пояснює причини злочинної поведінки: ця поведінка розглядалася, як симптом прихованих порушень, при цьому природа і серйозність злочину були порівняно менш важливими, ніж забезпечення терапевтичних послуг для зцілення цих передбачуваних порушень. Злочин не розглядався сам по собі, він був знаком порушених процесів соціалізації. Втручання компетентних органів намагалось

виправити це соціальне відхилення, застосовуючи методи, адекватні особистісним проблемам і потребам молодого правопорушника¹.

У цьому контексті в рамках ювенальної юстиції розвивалися соціальна робота й індивідуалізований підхід. Завдання формування надійного позитивного члена суспільства часто вимагало заповнення недоотриманих дитиною в силу тих чи інших причин у сім'ї та школі соціальних навичок, корекції поведінки і т.п. Глибині (ступеню) десоціалізації і занедбаності підлітка відповідав індивідуально-реабілітаційний підхід, в рамках якого соціальний працівник разом із фахівцями із психотерапії за допомогою різних тренінгів і заходів корекції поведінки створював для кожного клієнта індивідуальну програму реабілітації.

У подальшій історії ювенальної юстиції так званий індивідуально-реабілітаційний («медичний») підхід став підставою того, що національні системи ювенальної юстиції поступово поповнювалися різноманітними реабілітаційними службами (тренінговими, психотерапевтичними, соціально-психологічними), що працюють над «налагодженням» психічного апарату підлітка, його поведінковими особливостями, що допомагають підлітку опанувати позитивні соціальні ролі тощо.

На цьому етапі соціальна робота постала, як залучення підлітків у діяльність цих служб, підтримання необхідної інтенсивності та результативності проходження їх підлітками. Соціальні працівники взяли на себе функцію ефективно організації різних служб і підрозділів, розвитку внутрішніх зв'язків між ними і загальної інтенсифікації діяльності.

Описана організація робіт у ювенальній юстиції не тільки залишала за бортом традиційні завдання правосуддя, вона взагалі «виносила за дужки» злочинну поведінку підлітка і була байдужою до образ і збитку, який завдали вчинки підлітка іншим людям чи суспільству. І приблизно з середини ХХ ст. почалася критика реабілітаційної парадигми та реабілітаційної місії ювенальної юстиції. Така критика підкреслювала, що програми надають тільки вигоди для злочинців і нічого або мало вимагають від них взамін.

Г. Бейзмор так аргументує цю лінію критики: «Незважаючи на свою неадекватність, покарання, на думку суспільства, принаймні хоч якось пов'язане зі злочином. У той час як підхід індивідуалізації звернення пов'язаний виключно з потребами злочинця. Для більшості громадян програми, що забезпечують індивідуальне звернення в області ювенальної юстиції, надають тільки вигоди для злочинців і нічого або мало вимагають від них взамін. Ідея підходу індивідуалізації звернення

¹ Предеина, Ирина Валерьевна Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.11. Саратов 2005. с. 70-71

майже не несе в собі спроби донести до злочинця, що він (або вона) за подіях шкоду комусь, повинен зробити певні дії для її відшкодування, загладити свою провину і відповідати за наслідки, пов'язані із збитком, нанесеним цим злочином»¹.

Підліток розглядається тут як пасивний одержувач соціальних послуг, але не як суб'єкт вирішення ситуації, яку він створив, суб'єкт, від дій якого залежить нормалізація самопочуття жертви, відшкодування збитків і, в підсумку, його власні стосунки із суспільством.

Таким чином, один з уроків історії ювенальної юстиції в США полягає в тому, що побудова системи ювенальної юстиції на основі домінування реабілітаційної парадигми веде до глибокого розчарування суспільства в цій системі, оскільки сама ця парадигма має обмежений характер.

Другий урок пов'язаний з питанням про природу контролю, розповсюдженого на підлітків, про роль сім'ї і оточення підлітка в його реабілітації. Органи і фахівці ювенальної юстиції виявилися не в змозі залучати до роботи з реабілітації порушника ті соціальні групи, в яких він живе і діє. Якщо порушник стає частиною «спецконтингенту» реформаторію, він просто перетворюється на об'єкт маніпуляцій фахівців щодо виправлення поведінки, далеких від його повсякденного життя, а тому й не значущих для нього. Замість позитивного включення підлітка в життя місцевого співтовариства та зміцнення його зв'язків із родинним колом він у ході «виправних» заходів найчастіше піддається клеймуванню і додатковому відчуженню. Форми соціального контролю над поведінкою неповнолітніх, втілені в ювенальній юстиції США, послабили участь родини, найближчого соціального оточення і місцевого співтовариства у процесі виправлення підлітка. Застосовані засоби – інститут пробації та закриті виховні установи – не акцентували причетність юнака до свого співтовариства, де він міг би добиватися визнання себе позитивним членом суспільства.

Відновне правосуддя стало в певному сенсі відповіддю на ту кризу, яку переживала ювенальна юстиція.

Протягом другої половини ХХ ст. в ряді країн відбувається якісна корекція місії і принципів ювенальної юстиції, що склалися наприкінці ХІХ ст. під впливом реабілітаційної парадигми. Ця корекція виявилася в реформах і прийнятті нового законодавства. До принципів ювенальної юстиції вперше в її історії була включена необхідність забезпечення захисту суспільства від протиправної поведінки молоді і відповідальності

¹ Walter M. Stellung und Bedeutung des Strafverteidigers im jugendkriminalrechtlichen Verfahren, NStZ, 1987

правопорушників. Ці акценти виразно контрастували з колишньою філософією, згідно з якою делінквент розглядався виключно як дитина, що стала жертвою неправильних життєвих установок і помилок, дитина, що потребує допомоги, заохочення та сприяння. Сьогодні, на противагу такому розумінню, наприклад, новозеландська модель ювенального суду виходить з такої встановленої законом мети: забезпечити, щоб малолітній правопорушник «відповідав за свою поведінку і брав на себе відповідальність за неї..., щоб всі його потреби знаходили визнання, і він мав можливість у майбутньому розвиватися як відповідальна людина, що приносить користь собі і суспільству»¹. Аналогічно в Канаді в Законі «Про молодих правопорушників» вказано:

«а) підлітки ні в якому разі не повинні бути прирівняні до дорослих в тому, що стосується рівня їх відповідальності та наслідків їх вчинків, тим не менш молоді правопорушники повинні нести відповідальність за свої правопорушення;

б) хоча суспільство має вживати розумних заходів, щоб запобігти злочинній поведінці молоді, воно повинно бути в змозі захистити себе від будь-якого незаконного поводження;

в) положення молодих правопорушників вимагає нагляду, дисципліни і піклування; при цьому, враховуючи залежний стан, в якому вони перебувають, ступінь їх розвитку та зрілості, вони відчувають специфічні потреби та потребують допомоги та ради;

г) ресоціалізація молодого правопорушника завжди, коли це можливо, спрямована на захист суспільства, що є однією з основних цілей кримінального права стосовно молоді; домогтися ресоціалізації можна тільки враховуючи потреби молодої людини та обставини, здатні пояснити його поведінку;

д) якщо молодих правопорушників вирішено залучити до відповідальності, слід розглядати можливість заміни судової процедури, передбаченої цим законом, з метою захисту суспільства, альтернативними заходами»².

Проголошення цих принципів зовсім не стало кроком назад до карального підходу: сама корекція відбувалася на новому ґрунті виникнення і розширення практики відновного правосуддя.

¹ Якобсен М. Обращение с несовершеннолетними правонарушителями в Дании. Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений. Материалы международной научно-практической конференции 26-28 ноября 1999г. Часть I./ под общ. ред. В.П. Сальникова, Б.П. Пустынцева. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. 470 с. С.59-63.

² Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы развития. Вып. 2: В 2 кн. Под ред. М.Г. Флямера. М., 2000. Кн. II. С. 10.

Відповідальність правопорушника тут розуміється, як зобов'язання загладити заподіяну в результаті злочину шкоду, а не покарання.

Протиріччя, яке виникло в рамках ювенальної юстиції між принципом мінімізації контактів із судовою системою та необхідністю закликати неповнолітнього правопорушника до відповідальності, знайшло своє вирішення в програмах відновного правосуддя.

Вивчення досвіду використання нев'язничних санкцій у багатьох країнах розвиненої демократії засвідчує їх високу попереджувальну ефективність.

Сьогодні на пошуки нев'язничних різновидів покарання і шляхів пом'якшення становища засуджених спрямована значна кількість досліджень, ухвалена низка законодавчих актів, як національних, так і міжнародних.

Як один із *головних аргументів* на захист нев'язничних санкцій їх прихильники наводять те, що вони не лише не перешкоджають реадaptaції особи до суспільства, а й можуть реально сприяти прискоренню цього процесу. Відомо, що у в'язниці підготувати засудженого до життя на волі дуже складно через ізольованість закладу від суспільства. Єдиним методом оцінки успіху в реабілітації злочинця є вивчення рівня повторної злочинності. Припускають, що широке застосування нев'язничних санкцій знизить рівень рецидивізму. Проте існують труднощі у визначенні й вимірюванні зв'язку між рецидивізмом і різновидом засудження. Єдиним засобом, який виявився більш-менш ефективним, була монетарна санкція (штрафи, компенсаційні вироки). Тому до рецидивізму як до заходу виявлення ефективності санкції слід ставитися обережно. Вивчення рівнів повторної злочинності через два роки після завершення дії нев'язничних санкцій свідчить про те, що така міра не веде до зростання рецидивізму, а навпаки, сприяє його зниженню порівняно з проявами його в тих, хто відбув в'язничне покарання.

Ще одним способом виміру ефективності нев'язничних санкцій вважають рівень «успішного проходження програми». Таке твердження ґрунтується на припущенні, що успішне виконання корекційної програми свідчить про досягнення її цілей, в тому числі й реабілітації. Так, у США деякі програми, які реалізують за допомогою електронного моніторингу, виявилися досить успішними. В Австралії домашній арешт мав успішний результат у 85 % випадках.

Третій аргумент на підтримку наведених санкцій полягає в їх відносній дешевизні порівняно із в'язничним утриманням засудженого. Звичайно, витрати можна визначати по-різному: безпосередні фінансові витрати, пов'язані із слідством, судом і виконанням покарання, з ростом

або зниженням рівня злочинності; компенсації жертвам, соціальні витрати тощо.

Припускають, що широке застосування нев'язничних санкцій у державі скоротить витрати на утримання системи виконання покарань. При цьому слід мати на увазі, що це не одразу ж приведе до бажаних результатів. Якщо, скажімо, штраф і примусові запобіжні заходи є найменш витратними (штраф навіть приносить прибуток), то пробація і громадські роботи спочатку потребуватимуть витрат, пов'язаних із підготовкою професійних офіцерів пробації, організацією роботи центрів реабілітації й ресоціалізації. Незначне зменшення кількості осіб, котрих утримують у в'язницях, майже не скоротить витрат. Суттєво змінити становище можна лише за умови широкого застосування альтернативних різновидів покарання. Наведемо приклади. У Великобританії на кінець 90-х років середній кошторис утримання одного засудженого складав:

- у в'язниці – 2 190 фунтів стерлінгів на місяць (1 фунт – 1,7 долара США);
- у денному центрі для осіб до 21 року – 120 фунтів;
- при здійсненні пробації – 105 фунтів;
- на громадських роботах – 100 фунтів;
- при здійсненні нагляду – 80 фунтів.

У Швеції, в'язнична система якої визнана найдосконалішою в Європі (через комфортабельність умов утримання засуджених і різноманітні зручності), витрати на утримання одного ув'язненого в день складають:

- у закритій в'язниці – 180 доларів США;
- у відкритій – 120;
- у слідчому ізоляторі – 235;
- при здійсненні пробації – 12.

Проте для оцінки переваг нев'язничних санкцій було б нерозумним зосереджуватися лише на фінансових показниках. Необхідно також брати до уваги соціальні, людські та етичні чинники (або цінності). Наприклад, підхід до ув'язнення як до «нормального» покарання передбачає розрахунок (крім витрат на утримання засуджених, підтримку життєздатності закладу, його інфраструктуру, оплату праці персоналу й витрат на дотримання прав людини) соціальної й етичної вартості ув'язнення людини. Зазначимо, що домашнє ув'язнення або електронний моніторинг головний тягар накладає на найближче соціальне оточення злочинця, його сім'ю; і тут мова може йти лише про соціальні витрати.

У Російській Федерації активно розробляється система ювенальної юстиції; зокрема, уже підготовлено її концепцію та проект Федерально-

го Закону «Основи законодавства про ювенальну юстицію Російської Федерації». У деяких регіонах Росії, зокрема у Санкт-Петербурзі та Ростові-на-Дону, за допомогою Програми розвитку ООН та деяких зарубіжних благодійних програм розгорнуто пілотні проекти з поступового запровадження ювенальної юстиції¹.

Соціальна робота у державах, що є новими членами ЄС, включає специфічні заходи поліцейсько-педагогічного спрямування. Приміром, у Болгарії нагляд за неповнолітніми правопорушниками є обов'язком інспекторів Управління з попередження злочинності неповнолітніх (УПЗН), соціальних працівників і громадських наглядачів. Управління і контроль за роботою УПЗН здійснюється національною поліцією. Відповідно до закону, ці управління створюються у структурі місцевих органів влади за пропозицією національної поліції і за ухваленням міністра внутрішніх справ. Інспектори УПЗН призначаються безпосередньо міністром внутрішніх справ; вони є офіцерами національної поліції і повинні мати педагогічну підготовку. Функції УПЗН такі:

- знаходити, наглядати та відстежувати неповнолітніх, які вчинили правопорушення, або щодо яких існує високий ризик вчинення ними правопорушення;

- знаходити, наглядати та відстежувати неповнолітніх, які є потерпілими від злочинів, насильства або поганого поводження.

Інспектори УПЗН також розглядають обставини, за яких неповнолітні вчинили правопорушення, і подають доповіді про це до відповідних органів, таких, як суди, прокуратура, поліція тощо. Прокуратура здійснює нагляд за роботою УПЗН².

У спеціальних муніципальних центрах соціального обслуговування призначаються соціальні працівники для таких цілей:

- надавати допомогу та соціальну підтримку неповнолітнім, які вчинили кримінальні злочини, а також їхнім сім'ям;

- надавати підтримку молодим особам, яких звільнено з визначених судом шкіл або спеціалізованих шкіл-інтернатів, в пошуках роботи, місця проживання тощо;

- забезпечувати соціальну підготовку дітей, які перебувають в спеціалізованих школах-інтернатах.

Громадські наглядачі також працюють із неповнолітніми правопорушниками та їхніми сім'ями з метою перевиховання молодого право-

¹ Беца О. Зарубіжний досвід застосування пробації в ювенальній юстиції. Відновне правосуддя в Україні. 2005. № 1-2.

² Штыкова Н.Н. Ювенальная юстиция в США, Англии и России XIX – XX века (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. 20 с.

порушника. Вони входять до структури Місцевих Комісій з попередження злочинності неповнолітніх (МКПЗН) і щомісяця отримують за свою роботу заробітну платню в розмірі приблизно 40 євро, яка виплачується з муніципального бюджету¹.

МКПЗН створюються у структурі місцевого уряду, їх персонал налічує від 7 до 15 осіб. Місцева комісія очолює мер муніципалітету, до її складу можуть входити співробітники місцевого уряду, які займаються питаннями освіти та охорони здоров'я, а також офіцери поліції, працівники соціальних служб, представники неурядових організацій, юристи, лікарі, громадські діячі. На засіданнях комісії присутній представник районного прокурора. Місцеві Комісії з попередження злочинності неповнолітніх (МКПЗН) спільно з управліннями з попередження злочинності неповнолітніх (УПЗН), школами, неурядовими організаціями та іншими представниками громади здійснюють такі види діяльності: попередження злочинності; пробаційний нагляд; робота з правопорушниками, які закінчили визначені судом школи; рекомендації щодо дострокового звільнення з місць тримання під вартою; надання допомоги сім'ям у вихованні дітей; застосування виправних заходів до молодих правопорушників; вивчення причин і обставин, пов'язаних зі злочинном, вчиненим неповнолітнім правопорушником; рекомендації відповідним державним органам і громадським організаціям. Вони також подають щорічні доповіді про свою роботу в Центральну Комісію з попередження злочинності неповнолітніх (ЦКПЗН). Ця Комісія координує роботу всіх відповідних установ, які вивчають злочинність неповнолітніх, проводить наукові дослідження в цій галузі, подає рекомендації щодо внесення змін в законодавство і щодо збільшення поінформованості громадськості. ЦКПЗН також здійснює нагляд за роботою Місцевих Комісій з попередження злочинності неповнолітніх.

Кримінальні санкції, які застосовуються до різних вікових груп (особи віком від 14 до 16 років, від 16 до 18 років), встановлюються на коротші строки, ніж відповідні санкції для повнолітніх. Для неповнолітніх, які не досягли 16 років, пробація замінюється громадським осудом².

Словенія не має ні окремої судової системи у справах неповнолітніх, ні спеціального кримінального чи кримінально-процесуального ко-

¹ Обзор зарубежного и российского законодательства и практика в области защиты прав несовершеннолетних. Защита меня! 1999. № 1. С. 14.

² Бабилова С.А., Штыкова Н.Н. Суды по делам несовершеннолетних в США, Англии и России. Сравнительно-правовой анализ: Учеб. пособие. Муром, 2000; Коментар до Конституції України: Підруч. За ред. В.В. Копейчикова. 2-ге вид., доп. К., 2000.

дексу для неповнолітніх; але обидва Кодекси містять розділи, які стосуються неповнолітніх, а в звичайних судах є суддівські колегії у справах неповнолітніх і судді у справах неповнолітніх. Проведення у кримінальних справах проти неповнолітніх трохи відрізняється від проведення для дорослих. Особлива увага приділяється особистості, фізичному і психічному розвитку, освіті, поведінці, а також сімейним і побутовим обставинам неповнолітнього. Ця інформація є надзвичайно важливою при прийнятті рішення про порушення справи проти неповнолітнього, а також при винесенні вироку; вона має таку ж вагу, як і факт вчинення неповнолітнім кримінального злочину. Порівняно із проведенням у кримінальних справах проти повнолітніх суддівська колегія у справах неповнолітніх відіграє дуже важливу і активну роль під час виконання виховних заходів, при прийнятті рішення про припинення виконання або зміну виховного заходу і при умовному звільненні неповнолітнього правопорушника.

Суд може призначити неповнолітнім виховні заходи, штрафи, позбавлення волі з відбуттям у в'язниці для неповнолітніх, позбавлення права керувати транспортними засобами, депортацію іноземних громадян, а також всі запобіжні заходи, за винятком заборони займатись певною професією.

Кримінальний кодекс поділяє неповнолітніх на дві групи за віком і часом вчинення злочину: молодші неповнолітні віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років; старші неповнолітні віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років.

Кримінальні санкції не можуть бути застосовані до дітей, яким на момент вчинення злочину ще не виповнилось чотирнадцяти років. Виховні й запобіжні заходи можуть бути призначені і молодшим, і старшим неповнолітнім, але покарання (штраф, позбавлення волі у в'язниці для неповнолітніх, позбавлення права керувати транспортними засобами, депортація іноземних громадян) можуть застосовуватись тільки для старших неповнолітніх і призначатись тільки у виняткових випадках.

Система кримінального судочинства розрізняє неповнолітніх віком до 16 років і неповнолітніх віком від 16 до 18 років. Для молодшої групи передбачені такі варіанти закінчення розгляду справи:

1) догани (ст. 76 КК), інструкції і заборони (ст. 77 КК)¹. Суд може видати одну або більше інструкцій або заборон для неповнолітнього правопорушника, а саме: особисто вибачитись перед постраждалою особою (потерпілим); досягти примирення з постраждалою особою

¹ Ці інструкції мають виконуватись під наглядом соціальних служб в присутності чи під наглядом судді у справах неповнолітніх правопорушників.

шляхом сплати грошей, виконання певної роботи або іншим чином, з метою відшкодування збитків, завданих у ході вчинення злочину (при цьому суд визначає розмір, тип і метод відшкодування збитків, а виконувана правопорушником робота за три місяці не може займати більше шістдесяти годин); регулярно відвідувати школу; розпочати професійно-технічне навчання або влаштуватись на роботу відповідно до знань, навичок і здібностей правопорушника; проживати зі вказаною сім'єю або у вказаній установі тощо; пройти громадські роботи або виконати роботу на користь благодійних організацій (не більше 120 годин за шість місяців); пройти лікування у відповідній медичній установі; отримати консультації з навчання, професійно-технічної підготовки, консультації психолога; пройти курс соціальної підготовки (не менше чотирьох годин на тиждень); скласти іспит з правил дорожнього руху; може бути призначено позбавлення права керувати транспортними засобами на умовах, які застосовуються до повнолітніх правопорушників;

2) нагляд соціальних служб (ст. 78 КК). Якщо неповнолітній правопорушник потребує професійної допомоги і нагляду щодо його освіти, підготовки і належного розвитку, суд передає його під нагляд соціальних служб. Нагляд може встановлюватись на будь-який період часу, від одного року (мінімум) до трьох років (максимум). У ході цього нагляду неповнолітній правопорушник продовжує проживати за своєю адресою або адресою своїх батьків чи інших осіб, які його утримують, а призначений соціальними службами радник здійснює відповідний нагляд;

3) передання до виховної установи (ст. 79 КК) на період не менше шести місяців і не більше трьох років;

4) передання до виправного будинку для неповнолітніх правопорушників (ст. 80 КК) на термін не менше одного року і не більше трьох років;

5) передання до установи для психічно чи розумово неповноцінних молодих осіб (ст. 81 КК) для неповнолітнього правопорушника, який мав порушення психічного чи розумового розвитку. Правопорушник повинен перебувати в такій установі стільки часу, скільки необхідно для його підготовки, лікування або тримання під вартою, але не більше трьох років.

Згідно з Кримінально-процесуальним кодексом Румунії процедура розслідування і судового розгляду у випадках, коли обвинувачуваний є неповнолітнім, є такою ж, як і для повнолітніх, однак за деякими винятками. Відповідно до ст. 99 КК «неповнолітній, якому ще не виповнилось 14 років, кримінальній відповідальності не підлягає. Неповнолітній віком від 14 до 16 років підлягає притягненню до кримінальної відпові-

дальності тільки в тому випадку, якщо доведено, що діяння було вчинене ним навмисно. Неповнолітній, якому виповнилось 16 років, підлягає кримінальній відповідальності».

У випадку, якщо молодій особі ще не виповнилось 16 років, і якщо орган, який проводить слідство, вважає це за необхідне, на слухання справи або для бесіди можуть бути викликані представники органу опіки або батьки. Крім того, орган опіки має підготувати доповідь про соціальне обстеження неповнолітнього. Справи неповнолітніх слухаються в закритому засіданні, для розгляду таких справ президент суду призначає спеціальних суддів.

Щодо неповнолітніх можуть бути призначені покарання й заходи виховного характеру. Покараннями є тюремне ув'язнення і штрафи. Єдина відмінність полягає в тому, що за злочин, вчинений дитиною, строки ув'язнення скорочуються наполовину порівняно зі строками за такі ж злочини, вчинені повнолітніми. Заходами виховного характеру є попередження, ордери на нагляд, ордери на відвідування навчального центру і тримання в спеціальній лікарні.

Ордер на нагляд призначається строком на один рік; правопорушник перебуває під наглядом батьків, прийомних батьків або вчителя, залежно від обставин. Якщо такі особи не можуть забезпечити задовільний нагляд, суд може вимагати тимчасового призначення надійної особи, краще за все – близького родича на його прохання, або органу, який за законом має право на здійснення нагляду за дітьми. Суд може постановити, щоб дитина виконувала одну або декілька з цих вимог: не наближатись до певних місць; не спілкуватись із певними особами; пройти від 50 до 200 годин громадських робіт, не більше 3 години на день, після школи, на вихідних та в святкові дні.

З метою перевиховання дитини може бути призначений ордер на відвідування навчального центру – дитині надається можливість навчатись і отримати професійну підготовку відповідно до її здібностей. Тримання в навчальному центрі застосовується у випадку, коли інші виховні заходи є недостатніми.

У випадках, які стосуються неповнолітніх, служби пробації мають обов'язок написання оціночних доповідей і здійснення нагляду за особами, яким призначені ордери на нагляд. Іншою важливою частиною роботи з дітьми є надання допомоги. Служба пробації розглядає неповнолітніх як пріоритетну групу¹.

Доволі прозора і вмотивована Нідерландська система ювенальної

¹ Беца О. Зарубіжний досвід застосування пробації в ювенальній юстиції. Відновне правосуддя в Україні. 2005. № 1-2. С. 134-146.

юстиції, хоча у ній немає відповідних законодавчих актів. Ключовими елементами цієї системи є: ювенальний суддя, ювенальний прокурор, ювенальний адвокат, Рада із захисту дітей при Міністерстві юстиції Нідерландів (займається підготовкою соціально-психологічної характеристики правопорушника, наданням відповідної інформації ювенальному судді, а також наглядом за дотриманням прав дитини під час кримінального процесу), центри пробації (переважно громадські організації, наприклад «Холт»). Функції відновного правосуддя покладені на спеціально підготовлених офіцерів поліції у справах неповнолітніх та громадські організації¹.

Як бачимо, зарубіжний досвід свідчить про доволі різноманітні підходи до питання ювенальної юстиції, належне поєднання якого має сприяти створенню ефективно функціонуючої моделі в Україні. Сьогодні наша держава потребує створення спеціалізованої системи, що мала б головним орієнтиром захист прав дітей. Як ретроспективний аналіз, так і зарубіжний досвід свідчать, що соціальна реабілітація та ресоціалізація дітей, котрі вступили у конфлікт із законом, є ефективним соціальним механізмом, який дасть змогу на належному рівні відновити фізичний, психологічний та соціальний статус дитини при значній економії державних коштів.

Зважаючи на складність демографічної ситуації в Україні, тенденцію до зростання рівня правопорушень серед дітей та необхідність покращення стану справ у цій сфері, використання зарубіжного, насамперед європейського досвіду держав-учасниць ЄС щодо соціальної реабілітації дітей, дозволить поліпшити їх соціальний статус, що, зрештою, дасть змогу зменшити соціальну напруженість у суспільстві та поліпшити здоров'я нації².

¹ Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчиков. К., 2002. 420 с.

² Опацький Р.М. Зарубіжний досвід впровадження ювенальної юстиції. Юридична наука № 2. 2012. с.146 - 153.

Розділ 2

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

2.1. Реалізація ювенальної політики як засіб забезпечення національної безпеки

Сучасна соціально-економічна, морально-психологічна і духовна ситуація в Україні вкрай суперечлива і поліаспектна. Є нестабільність в економіці, гостро відчувається дефіцит державного бюджету, практично не знижується чисельність людей з доходом нижче прожиткового мінімуму, посилюється диференціація населення за доходами, підвищується напруженість на ринку праці, зростає заборгованість із виплати заробітної плати, пенсій і соціальних допомог, гостро виявляються тенденції неблагополуччя, у тому числі соціальні девіації.

Сформована ситуація вимагає вжиття адекватних заходів, насамперед у сфері розвитку системи соціального захисту населення, в першу чергу дітей, та забезпечення соціальної безпеки, що може бути досягнуто тільки реформуванням суспільного життя, проведенням грамотної та ефективної ювенальної політики держави. Через непродуманість реформ під загрозою вже опинилися не тільки інтереси і потреби окремих людей або найбільш ущемлених соціальних груп, але й суспільства в цілому. Відомо, що життєво важливі параметри українського суспільства давно вже вийшли за межі норми, становлять загрозу самому існуванню соціуму. Фахівці говорять про гранично критичні значення життєво важливих показників суспільства в цілому та дітей зокрема¹.

Реформування суспільного життя глибоко зачіпає не тільки механізм управління суспільством, але й весь комплекс інтересів особистості, трудових колективів, класів, народностей, соціальних та професійних груп і верств населення. Серед факторів, які сприяють гармонізації інтересів особистості і суспільства, що гарантують захист інтересів дитини, її прав і свобод, особливе місце належить ювенальній політиці держави.

Одне з головних завдань ювенальної політики на сучасному етапі – захист дітей від впливу негативних наслідків ринкових відносин в

¹ Батурин Л.А., Бутов В.И. Социальная сфера в рыночной экономике. Минск, 1997. С. 86-94.

економіці. Це передбачає створення сприятливої ситуації для поліпшення житлових умов громадян, розвиток сфери послуг для населення, задоволення його попиту на якість товарів і послуг; розширення матеріальної бази зміцнення здоров'я дітей, зростання його освіченості і культури. Також важливе місце в політиці належить забезпеченню соціальної справедливості в суспільстві. Соціальна справедливість має конкретизуватися і доповнюватися системою соціальної роботи на місцях.

Таким чином, вважаємо ювенальну політику значущою складовою загальної політики національної безпеки. При цьому ювенальна політика – особливий елемент, що відповідає не тільки за збереження національної безпеки в сучасному вимірі; її вплив на сьогоднішній стан підліткової девіації, спрямованість на мінімізацію останньої є серйозним внеском у безпеку майбутнього нації.

Для реалізації державної політики національної безпеки, захисту національних інтересів в усіх сферах суспільного і державного життя створюється система забезпечення національної безпеки України. Реалізація сучасної концепції національної безпеки значною мірою залежить від комплексного використання економічних, політичних, науково-технічних, соціальних, духовних і військових чинників.

Націобезпекознавство становить собою сучасний міждисциплінарний напрям фундаментальної науки і вивчає рівень забезпеченості інтересів нації від небезпек природного, техногенного і антропогенного характеру, а також через дослідження самоорганізації систем дестабілізації.

Сутність головної ідеї концепції реалізації ювенальної політики в Україні полягає в тому, що поряд із принципами дослідження організаційних структур (застосування методу екстраполяції, виявлення дисфункції системи національної безпеки (далі СНБ) на основі виявлення загроз, небезпек системі) пропонується застосовувати принципи дослідження самоорганізаційних структур: дослідження СНБ як складної відкритої нелінійної динамічної системи, оцінювання допустимих механізмів самоорганізації, прогнозування фундаментальних параметрів еволюції системи. При цьому концепція побудови СНБ розглядається як важлива складова концепції забезпечення безпеки нації.

Націобезпекознавство – система знань, яка описує і пояснює сукупність явищ у сфері національної безпеки і зводить відкриті у цій галузі закони до єдиної стрункої органічної системи, об'єднаної загальною ідеєю побудови сильної і розвиненої, самостійної та незалежної держави.

При розробленні націобезпекознавства слід ґрунтуватися на таких принципах:

- адекватність наукової теорії описуваному об'єкту;
- повнота опису певної галузі дійсності;
- необхідність пояснення взаємозв'язків між різними компонентами в межах самої теорії, що забезпечує перехід від одних тверджень до інших;
- внутрішня несуперечність теорії та її відповідність дослідним даним.

Крім зазначеного, цей науковий напрям уможлиблює передбачення та пояснення процесів формування та активізації дестабілізуючих чинників, а також механізмів проліферації – особливого виду системної мутації, за якої з надр однієї системи утворюється інша. Висловлене впевнено свідчить про евристичний потенціал націобезпекознавства. Його простота і конструктивність визначаються можливістю звичайної перевірки головних положень та принципів.

При формуванні концептуальних основ націобезпекознавства використовувалися рекомендації, викладені у численних дослідженнях. Запропонований науковий напрям ґрунтується на низці нових принципів і таких початкових положеннях:

- об'єктом дослідження є безпека людини, нації і держави, які, являючи триєдину органічну систему, утворюють систему національної безпеки;
- ураховуючи глобальну складність даної системи та принципову неповноту її інформаційного опису, необхідно брати до уваги інтуїцію, досвід, здатність узагальнення, прогнозування та низку інших психофізіологічних властивостей і можливостей людини;
- оскільки натурні експерименти небезпек і загроз СНБ є принципово неприпустимими, єдиний шлях дослідження національної безпеки полягає у формуванні прийомів, гіпотез, моделей і алгоритмів, які засновуються на результатах синергетичного підходу до різних за своїм змістом дестабілізуючих чинників;
- перевірка дієвості прийомів, гіпотез, моделей і алгоритмів має виконуватися через комп'ютерну імітацію активізації систем дестабілізації різнорівневої інтенсивності, процесів прогнозування й інспірування самоорганізаційних процесів з використанням методологічного інструментарію різних наук, зокрема синергетики та кібернетики.

До головних об'єктів дослідження належать:

- встановлення фундаментальних закономірностей переходу системи від динамічної рівноваги до хаосу;
- якісний і кількісний опис складних нелінійних механізмів взаємодії вказаних систем, об'єктів і структур на різних стадіях виникнення

та розвитку загроз та небезпек і їх наслідків у часовій та просторовій кінетичній постановці;

- нормування наукових основ діагностування, моніторингу, раннього попередження і припинення загроз та небезпек.

Щодо засадничих положень даного наукового напрямку, то вони перебувають у галузі теорій вищого рівня. До них, зокрема, належать теорія соціального управління, загальна теорія безпеки (безпекознавство), загальна теорія систем. Крім цього, являючись за своєю суттю інтегративним напрямом, націобезпекознавство вбирає в себе положення інших теорій, зокрема, теорії нації, теорії суспільного договору, теорії катастроф, теорії криз, теорії динамічних систем, теорії самозародження та ін.

Отже, фундаментальні наукові основи управління СНБ національної безпеки полягають у виборі ефективного механізму досягнення цілей системи, окресленні пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки і розробленні комплексу першочергових і перспективних заходів щодо зниження рівня загроз і підвищення якості та тривалості часу функціонування базових алгоритмів системи національної безпеки.

З теорією держави та права націобезпекознавства поєднуються такі досить важливі поняття, як «концепція національної безпеки», «доктрина безпеки», «нормативно-правове забезпечення безпеки», «компаративне націобезпекознавство».

Як завжди, виділимо декілька підходів до визначення поняття "система забезпечення національної безпеки".

1. Представники першого підходу визначають дане поняття крізь формулу адекватності загроз і засобів, які мають вживатися. Прикладом, на думку М.Б. Левицької, для своєчасного виявлення та об'єктивної оцінки загроз національним інтересам, вибору та вжиття адекватних засобів їх локалізації, зменшення чи нейтралізації створюється система забезпечення національної безпеки.

2. Представники другого підходу визначають дане поняття крізь формулу гарантій та механізмів. Так, Є. Кравець та М. Мельник вважають, що з точки зору системно-функціонального аналізу система забезпечення національної безпеки України становить сукупність суспільних, державних і особистих гарантій, а також економічних, політичних, правових та інших механізмів, які гарантують належний рівень захищеності особи, суспільства та держави від загроз національним інтересам України.

3. Також окремо можна виділити підхід, за якого аналізоване по-

няття виражається через здатність. Приміром, О.С. Бодрук вважає, що система забезпечення національної безпеки — це здатність держави захищати свої інтереси та реалізовувати свої цілі у сфері безпеки як всередині держави, так і за її межами.

4. Цікавим, і ми відстоюємо дану позицію, є підхід, за якого поняття, що розглядається, має визначатися не лише крізь призму гарантій, заходів і загроз, а й ураховувати напрям забезпечення власного розвитку. Дану позицію репрезентує Н. Косолапов, який зазначає, що практична, оцінювана в історичній перспективі життєздатність соціального організму повинна розглядатись і враховуватись як важливий фактор національної безпеки, і відповідно, система забезпечення національної безпеки повинна бути орієнтована не тільки на охорону самого суб'єкта і його поточної життєздатності, але й на розвиток останньої.

Таким чином, система забезпечення національної безпеки – це організована державою сукупність суб'єктів: державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влад), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України¹.

Законодавчо-правову основу забезпечення національної безпеки України становлять Конституція України, Закони України «Про національну безпеку України», «Про інформаційну безпеку України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про службу безпеки України» тощо, а також інші нормативно-правові акти державних органів влади й управління; міжнародні договори й угоди, укладені чи визнані Україною.

Діяльність із формування системи забезпечення національної безпеки України була невід'ємною складовою і чинником державотворчих процесів з початку виникнення незалежної України. Вже в Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) питання безпеки розглядалися в розділах «Зовнішня і внутрішня безпека», «Міжнародні відносини», «Екологічна безпека». Питання внутрішньої та зовнішньої безпеки аналізуються крізь призму права України на власні збройні сили, власні внутрішні війська та органи державної безпеки. З проблемами безпеки пов'язаний намір України стати у майбутньому нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної

1 Система забезпечення національної безпеки України. URL : http://pidruchniki.ws/12281128/politologiya/sistema_zabezpechennya_natsionalnoyi_bezpeki_ukrayini

зброї. Україна задекларувала прагнення активно сприяти зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, брати активну участь у роботі міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів.

Після проголошення незалежності України було розроблено і прийнято Верховною Радою України та підписано Президентом України кілька документів у сфері зовнішньої та військової політики, які заклали засади системи національної безпеки, що фактично стали частиною відповідної концепції. До них належить Концепція оборони та будівництва Збройних сил України¹, Закони «Про оборону України»², «Про Збройні сили України»³, «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»⁴, «Про Воєнну доктрину України»⁵ тощо.

В Основних напрямках зовнішньої політики України (1993 р.) гарантування національної безпеки України було названо першою пріоритетною функцією зовнішньої політики держави, розкрито співвідношення національної та міжнародної безпеки, національної безпеки і проблеми ядерного роззброєння, чинні та потенційні загрози національної безпеки, вказано на роль Збройних сил України як гаранта національної безпеки.

Концепція національної безпеки України відповідає Конституції України та визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Основні положення Концепції національної безпеки України було підготовлено з урахуванням конституційних засад національної безпеки. В Конституції України ті чи інші аспекти національної безпеки розглядаються в семи розділах та 17 статтях. За Конституцією України безпека людини, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність визна-

¹ Концепція оборони та будівництва Збройних сил України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1659-12>.

² Про оборону України: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8>.

³ Про Збройні сили України: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B8%20%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8>.

⁴ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

⁵ Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>.

чаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Безпосередньо конституційні норми стосуються таких видів безпеки, як національна безпека, державна, особиста, економічна, громадська, інформаційна, екологічна.

Конституція України встановлює певні обмеження прав і свобод людини, які здійснюються в інтересах національної безпеки (ст. 32, 34, 36, 37, 39, 44). Так, не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки (ст. 32). Згідно зі ст. 44, «порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки...». Дії з підривання безпеки України – один із чинників, на основі яких заборонене утворення і діяльність в Україні політичних партій, які мають таке за мету (ст. 37). В інтересах національної безпеки можуть обмежуватися законом права громадян збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію (ст. 34) тощо.

Встановлюючи певні обмеження у здійсненні прав і свобод, Конституція України наголошує, що «конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» (ст. 64). Конституція України встановлює, що основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку визначаються виключно законами України.

Конституція України (ст. 64) передбачає, що деякі конституційні права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені лише у двох випадках: в умовах запровадження надзвичайного або військового стану тимчасово, на визначений законом термін.

Сили забезпечення національної безпеки утворюються і розвиваються відповідно до рішень Президента України та Кабінету Міністрів України для виконання короткотермінових і довготермінових програм забезпечення національної безпеки. Вони включають в себе: Збройні сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Внутрішні війська МВС України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну митну службу України, Управління державної охорони України, інші війська, військові формування та відомства, в яких законодавством України передбачена військова служба, а також структурні підрозділи органів виконавчої влади, на які покладені функції із забезпечення національної безпеки.

Повноваження сил забезпечення національної безпеки визначаються відповідними законодавчими актами. Створення сил забезпечення національної безпеки, не передбачених законодавством України, заборонено.

Національна безпека забезпечуються не лише силами, а й усіма наявними у країні засобами – політичними, економічними, правовими, військовими, організаційними і ресурсними на основі послідовної реалізації політики національної безпеки.

Так, на думку О.Т. Данільяна, О.П. Дзьобаня, М.Т. Ланова, визначальне місце серед названих засобів посідають політичні і воєнні. До числа політичних засобів дані дослідники відносять: 1) відпрацювання міжнародно-правових норм, концепцій і конкретних програм боротьби за мир і роззброєння; 2) укладення угод і договорів; 3) політичні консультації і особисті контакти лідерів; 4) конкретні практичні заходи щодо роззброєння, встановлення контактів і взаємний контроль над ходом процесу роззброєння; 5) народна дипломатія.

Зазначимо, що в цілому ми підтримуємо позицію, згідно з якою на даному етапі історичного розвитку названі, а також інформаційні та економічні засоби становитимуть першооснову засобів забезпечення національної безпеки. Водночас наголосимо на тій обставині, що дані засоби є похідними і визначаються загальним напрямом функціонування системи національної безпеки. Якщо казати більш конкретно, то засоби забезпечення національної безпеки мають визначатися Концепцією національної безпеки. Вони є інструментом досягнення окресленої в Концепції національної безпеки мети.

Цікавими у даному аспекті є міркування деяких авторів про пріоритетність тих чи інших засобів. Аналізуючи широке розмаїття думок з даного питання, можна зробити один висновок: автори здебільшого порушують логіку між власною позицією при аналізові думок дослідників і наступним висуненням конкретних пропозицій. Так, наприклад, О.Т. Данільян, О.П. Дзьобань, М.Т. Панов у своїй роботі спочатку наводять дані про збільшення кількості людських жертв унаслідок проведення війн – з 4,4 млн осіб у XIII ст. до 98,8 млн у XX ст., а потім кажуть про необхідність зміщення пріоритетів у забезпеченні національної безпеки з воєнних, силових засобів на ненасильницькі, політичні. У той же час порівняння проводиться із порушеннями правил формальної та діалектичної логіки, оскільки загальна кількість людей, які проживали на планеті у XIII ст., була набагато меншою, ніж у XX ст. Це все одно, що порівнювати рівень споживання людиною їжі за часів її дитинства з тим, коли вона буде дорослою.

Причому це не єдиний приклад. На нашу думку, зрозумілим є той факт, що Концепція національної безпеки, будучи фундаментальним, базовим документом у сфері національної безпеки, має ґрунтуватись на інтегральній концепції, сутність якої полягає у тому, щоб реально оці-

нити сучасний стан національної безпеки і на підставі цього окреслити реальну, досяжну мету, тобто майбутній стан системи. Водночас проведений нами аналіз дає змогу зробити декілька зауважень.

По-перше, сучасні процеси глобалізації стають дедалі ширшими і охоплюють не тільки інформаційну сферу через утворення і розповсюдження Інтернету, а й економічну, політичну, соціальну та багато інших сфер. Саме це проникнення стає серйозним випробовуванням для тих держав, в яких не є остаточно сформованою національна ідеологія, не окреслені життєво важливі національні інтереси, неадекватно визначено місце та роль у світовій спільноті. Таким чином, процес глобалізації не є таким, що відбувається десь далеко і не стосується України. Навпаки, він усюди, він потрапляє в кожену державу, тому головним завданням зараз вбачається не стільки обговорювати питання щодо можливості чи неможливості впливу глобалізаційних змін на Україну, скільки зосередити увагу на прийнятті цього факту як даності і, відповідно, на розробці комплексу заходів щодо максимального коректного входження нашої держави в нове глобальне суспільство.

По-друге, хоча й неможливо заперечувати певну позитивну роль глобалізації, все ж таки більшість незаангажованих дослідників роблять висновок про економічну недоцільність для розвинених країн глобального об'єднання. Так, наприклад, перебуваючи на конференції у Німеччині, дисертанту власне вдалося познайомитися із представниками правоохоронних органів, які висунули думку про те, що приєднання до Шенгенської зони, введення єдиної валюти лише погіршило їх загальний рівень життя. Яскравим прикладом негативного ставлення до євро стало голосування, проведене з цього приводу у Швеції у вересні 2003 р., коли більшість громадян цієї країни висловилися проти введення єдиної валюти. Таким чином, можна дійти висновку, що глобалізація не є вигідною для переважної більшості країн, передусім для відсталих і тих, які мають високий рівень життя. У наукових колах висловлюється думка, що глобалізація за умови катастрофічно швидкого винищення природних ресурсів є одним із засобів залишення на «олімпі могутності» малої групи супердержав.

По-третє, ураховуючи викладене вище, можна припустити, що процеси глобалізації відбуватимуться доти, доки не буде перевищено критичну межу, пройдено точку біфуркації, після якої почнеться зворотна реакція на глобалізацію, що може призвести до конфліктів різного рівня інтенсивності. Таким чином, можна узагальнити, що війни і силові методи вирішення питань ще довго залишатимуться основними і пріоритетними у сфері зовнішньої політики держав, у той час, як міжнарод-

не право все менше впливатиме на міжнародне життя.

Як резюме зазначимо, що концепція має бути позбавлена демагогії, пацифізму і лірики. Концепція національної безпеки (далі – КНБ) – документ, в якому відображаються реальний та бажаний стан держави та всіх її системостворюючих елементів, а також визначаються основні напрями досягнення бажаного стану. Наша позиція полягає у тому, що в КНБ мають бути чітко зазначені можливість і здатність України захистити дітей від зовнішніх та внутрішніх потрясінь з метою формування міцного людського потенціалу.

Тільки така позиція надасть можливість системі національної безпеки розвиватись у багатьох векторах, не зациклюючись на захисних заходах. Дані положення також сприятимуть усвідомленню будь-якої держави, яка може потенційно загрожувати національній безпеці України, про недоцільність реалізації даних загроз, застосування збройної сили і необхідність пошуку альтернативних (дипломатичних) шляхів розв'язання дискусійних питань. Зазначення у КНБ можливості застосування сили є не стільки прагненням залякувати когось, скільки бажанням досягти стану стійкого розвитку національних інтересів. Силовий фактор, як такий, є завжди притаманним тим державам, які претендують на лідерство, – чи то регіональне, чи то субрегіональне, чи то глобальне. Сила не є ознакою ворожості, сила – це, передусім, безпека. Ідеал за даного випадку має стосуватись не стільки засобів, скільки їх кореляції із можливістю реалізації національних інтересів. Можна висловити це такою формулою: національна безпека понад усе, але не будь-якою ціною.

Вочевидь правильним видається положення, що пріоритет ненасильницьких засобів передбачає використання воєнної сили, причому успіх використання даної сили залежить від адекватності обраної стратегії, яка є результатом співвіднесення реального та бажаного стану, обрання шляху досягнення останнього і застосування системного підходу до вирішення зазначених питань.

Засоби забезпечення національної безпеки тісно переплетені із ресурсами. Основні ресурси забезпечення національної безпеки, окрім об'єктивних особливостей геополітичного та геостратегічного положення України, пов'язані з інтелектуальним багатством, достатньо високим науково-технічним потенціалом, можливостями її природи і надр, а також цілою низкою інших чинників, що робить нашу державу привабливою не тільки для інвестицій, а й для реалізації різних технологій дестабілізації з метою недопущення становлення України як регіонального лідера.

Для нейтралізації дисбалансу у СЗНБ має бути сформована система стримувань і противаг, за допомогою якої можна буде гарантувати забезпечення прав особи і громадянина. Найбільш продуктивним у цьому напрямі вважається створення системи таких гарантій:

- розроблення на підставі Конституції України нормативно-правових актів, які регулюватимуть компетенцію суб'єктів СЗНБ, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, відповідальність, принципи взаємодії та інші питання, що забезпечуватимуть її ефективно збалансоване функціонування;
- формування недержавної підсистеми забезпечення національної безпеки;
- формування механізму забезпечення національних інтересів (інтереси особи, нації і держави) на національному, регіональному, міжнародному, глобальному рівнях;
- формування механізму взаємоузгодження інтересів особи, суспільства і держави;
- удосконалення наявних і розбудова нових інститутів безпеки із широким залученням суб'єктів недержавної форми власності;
- розроблення механізму взаємодії та контролю за суб'єктами СЗНБ як із боку спеціально уповноважених органів державної влади, так і за допомогою організації цивільного контролю.

Звичайно, перелік гарантій можна розширяти, головне ж, на нашу думку, створити надійний механізм функціонування СЗНБ, ефективність якого насамперед залежатиме від цілісності даної системи, яку утворюватимуть різні структурні елементи.

Багатовимірність феномену національної безпеки зумовлює полівекторність дії системи забезпечення національної безпеки. У загальному плані, урахувавши категорії національних інтересів, пропонується виділяти відповідні три основні напрями дії даної системи: стратегічний, тактичний, оперативний.

Окрім цього, важливим моментом має стати закладання в дану систему керівного принципу: Україна має сформувати таку систему забезпечення національної безпеки, яка дозволить гарантовано забезпечити заподіяння шкоди будь-якій державі або коаліції держав за будь-яких умов, якщо буде існувати реальна загроза або небезпека національній безпеці України.

За аналогією із живими високоієрархічними системами, при аналізові системи національної безпеки слід говорити про необхідність виокремлення тих підсистем і процесів, які спрямовані на підтримання самої системи національної безпеки у стані гомеостазису, тобто стійкого роз-

витуку, і збереження важливих для функціонування параметрів у допустимих межах. Водночас окремо існують підсистеми і процеси, спрямовані на взаємодію із навколишнім середовищем; вони орієнтовані на зовнішні прояви ЗНБ, її включення у системи безпеки інших рівнів. Такою системою виступає система забезпечення національної безпеки.

Таким чином, урахувавши викладені вище думки щодо поняття системи забезпечення національної безпеки, основ її формування та функціонування, змісту та призначення, мети, завдань, функцій, принципів побудови та функціонування, сил та засобів, а також гарантій ефективного функціонування даної системи, пропонуємо таку структуру даної системи:

- підсистема державного забезпечення національної безпеки: Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Верховна Рада України; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; Конституційний суд України; Прокуратура України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади;

- підсистема недержавного забезпечення національної безпеки: окремі громадяни; органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; приватний нотаріат; адвокатура; приватні детективні та охоронні агентства; громадські об'єднання; політичні партії; професійні спілки; релігійні об'єднання, козацтво.

Основним змістом підсистем забезпечення національної безпеки є реалізація сукупності науково обґрунтованих і апробованих на практиці з урахуванням світового і вітчизняного досвіду заходів, які визначаються напрямом дії конкретної підсистеми національної безпеки.

Суттєвим є той факт, що забезпечення національної безпеки є обов'язковим для усіх інших державних органів і організацій, яке вони здійснюють у межах своєї компетенції самостійно, а також при зверненні основних суб'єктів забезпечення національної безпеки (далі – ЗНБ).

Реалізація національної безпеки повинна бути направлена на забезпечення стабільної ситуації для розвитку молоді, а молодь – забезпечувати національну безпеку в майбутньому. Таким чином, суб'єкти національної безпеки та суб'єкти формування та реалізації ювенальної політики співпадають за об'єктом. Ми вже говорили, що державна політика є засобом забезпечення національної безпеки, а, отже, саме державна політика є невід'ємним інструментом формування та реалізації ювенальної політики в нашій державі.

Часто буває, що добре продумана і розроблена політика не прино-

силь очікуваних результатів через її погане виконання. Тому неможливо відокремити розробку державної політики від її реалізації, так як ще на підготовчому етапі необхідно враховувати і аналізувати те, якою мірою плани і програми реалізовані в конкретних умовах. Крім того, на всіх етапах – розробки, реалізації, оцінки – існують загальні проблеми, які необхідно вивчати і, звичайно, вирішувати. Ще один висновок, який впливає з досвіду багатьох країн, полягає в тому, що велику роль відіграє політичне середовище, в якому реалізується дана політика, в тому числі рівень співпраці між політиками і адміністраторами, центральними та місцевими структурами, ступінь підтримки політичних лідерів і т.д.

З цього впливає, що проведення в життя державної політики є складним процесом, що об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність. Необхідний більш широкий погляд на процеси, що відбуваються, і великою помилкою є спроби звести реалізацію політики до технологічних та адміністративних аспектів.

Реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставленої мети, в якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу ж після схвалення і легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату.

Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що включає сукупність засобів, методів та ресурсів, які забезпечують виконання запланованих заходів у відповідності з поставленими завданнями. Механізм реалізації складається з комплексу заходів:

- організаційно-управлінських;
- нормативно-правових;
- фінансово-економічних;
- соціально-психологічних.

Існують три методологічні підходи до проблеми реалізації державної політики, що розглядають цей процес з різних позицій.

По-перше, реалізація як лінійний процес. При цьому основними організаційними умовами успішного виконання є:

- 1) ясні цілі діяльності і стандарти виконання функцій;
- 2) наявність необхідних ресурсів: фінансових, матеріальних, інформаційних, людських і т.д.;
- 3) ефективні організаційні структури;
- 4) розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій та їх відносини з владними структурами;

5) розвинені комунікації і система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, в тому числі:

- виконавчої та законодавчої влади;
- центральної, регіональної та місцевої влади;
- самих федеральних органів виконавчої влади;

б) мотивований і кваліфікований персонал.

По-друге, реалізацію можна розглядати як комплекс дій різних державних структур, пов'язаних з адаптацією всіх учасників, і в першу чергу вищих керівників, у всьому процесі здійснення політики до умов і завдань, які доводиться вирішувати, з умінням погоджувати свої інтереси і формувати партнерські відносини. Тут велику роль відіграють інформаційні системи й канали зворотного зв'язку, що дозволяють дізнаватися про події та отримані результати і на їх основі регулювати свою діяльність, виходячи з місії і цілей організації або індивіда.

По-третє, реалізацію можна розуміти як діяльність за певним правилами, як формальними, так і неформальними, що встановлені на самому початку або формуються учасниками здійснення політики на підставі накопиченого досвіду. Розробка стратегії і тактики, управління та контроль дозволяють визначати роль кожного учасника і швидше реалізовувати цілі організації. Важливе значення в цьому випадку має організаційна культура, яка існує в організаціях і впливає на характер відносин між їх членами. Оскільки процес реалізації являє собою складну і різнобічну діяльність і охоплює різні області, то до нього залучені багато учасників. Тому виникає питання про необхідність їх класифікувати і розділити на окремі групи. Очевидно, що ефективність реалізації залежить не тільки від реалістичності поставлених цілей, а й від взаємодії всіх учасників і організаторів даного процесу¹.

Створити і реалізувати в сучасних умовах ефективну стратегію безпеки, що забезпечує захист суспільства від різноманітних загроз, без глибокої наукової розробки фундаментальних проблем організації розвитку людського суспільства, вивчення природи його інтересів і суперечностей, механізмів їх вирішення, раціонального комплексного використання ресурсів практично неможливо. Спроби емпіричного вирішення сучасних проблем, багато з яких за змістом і масштабом не мають аналогів в історії, не дають бажаних результатів, а інколи навіть посилюють негативні наслідки.

Пояснюється це, по-перше, тим, що всі види діяльності із забезпечення безпеки суспільства мають багатоплановий характер. Створення

¹ Государственное управление. URL: <http://bugabooks.com/book/42-gosudarstvennoe-upravlenie/22--2-mexanizm-realizacii-gosudarstvennoj-politiki.html>.

загальної теорії безпеки допускає тісну інтеграцію різноманітних наук. Об'єктивний процес диференціації знань і вузька спеціалізація практично перешкоджають формуванню визначення поняття безпеки. Вирішити проблему можливо на шляхах використання системних засобів дослідження проблем забезпечення безпеки особи, суспільства і держави.

По-друге, випадковість і невизначеність пронизують всі рівні організації матеріального світу. Це призводить до неоднозначного відображення процесів, що відбуваються у свідомості людей, і, отже, до невизначеності і навіть ірраціональності їх реакції на вплив навколишнього світу. Через наявність у кожного суб'єкта суспільства власної мети та інтересів (що далеко не завжди співпадають з інтересами і метою інших суб'єктів) їхні активні практичні дії породжують численні конфлікти, аж до збройних. Розробка загальної теорії національної та міжнародної безпеки не може здійснюватись на основі використання традиційних підходів до пізнання і теоретичного узагальнення практичної діяльності людей, їх взаємовідносин між собою і природою.

По-третє, організація соціальної системи і її розвиток не підкоряються досить точним законам і закономірностям, тому що умови і засоби забезпечення соціальної стабільності здебільшого визначаються суб'єктивними факторами і виступають прерогативою індивідуального і колективного інтелекту. Подальший розвиток суспільних формацій важко передбачити; він може здійснюватися за одних і тих же початкових умов різноманітними шляхами (в тому числі і тими, що призводять до загибелі). Істотно обмежуються можливості використання при вирішенні фундаментальних проблем національної і міжнародної безпеки.

Національна безпека держави – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Життєво важливі інтереси – сукупність потреб, задоволення яких надійно забезпечує існування і можливості прогресивного розвитку особи, суспільства і держави. Основні об'єкти безпеки: особа – її права і свободи; суспільство – матеріальні і духовні цінності; держава – конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність¹.

Так уже історично склалося, що ювенальна політика України є невід'ємною складовою державної політики, адже поява державних утворень ще в давні часи вимагала організації інститутів, що регулювали б суспільні відносини, у тому числі й у сфері захисту прав дітей. Зважаючи на це, можна припустити, що ювенальній політиці, як елементу цілого, притаманні всі основні ознаки, які характеризують ціле – державну

1 Політичні засоби реалізації національної безпеки. URL: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/775/105/>.

політику – складне та багатогранне явище. Без з'ясування найпринциповіших та найбільш суттєвих рис державної політики досить важко скласти цілісне та глибоке уявлення про ювенальну політику України.

На жаль, попри всю свою масштабність, комплексність та надзвичайну гостроту, питання важливості забезпечення захисту прав дітей (власне, як і загалом питання безпеки дитинства) для справи збереження національної безпеки поки ще не знайшли належного відображення у вітчизняному законодавстві. Вони не згадуються ні в переліку національних інтересів, ні серед основних політичних пріоритетів, ані при оцінці ключових загроз для особи, суспільства, держави (див.: Закон України “Про основи національної безпеки України”, Указ Президента України від 12 лютого 2007 року “Про стратегію національної безпеки України” та ін.).

Це досить серйозна прогалина, особливо враховуючи, що реальна соціальна та економічна шкода від порушення прав дітей на кілька порядків перевершує збитки (втрати), зумовлені іншими негативними явищами, котрим законодавець приділяє найпильнішу увагу. Так, наприклад, за роки незалежності в Україні жертвами терористичних актів стали 50 осіб (троє загиблих, решта – поранені)^{*1}. Безповоротні людські втрати українського миротворчого контингенту нині складають 47 чоловік². Семеро військовослужбовців (а також одна цивільна особа) пішло з життя через вибухи боєприпасів на військових складах³. У той же самий час (протягом 1991–2010 рр.) на дорогах країни сталося понад 800 тис. дорожньо-транспортних пригод^{**}, в яких 123538 чоловік загинули, 955412 одержали травми різного ступеню тяжкості⁴, а загальна кількість неповнолітніх осіб, що потерпіли від злочинів (по УМВС та залізницях), у 2010 р. склала 10882, а у 2011 р. – 10649 осіб⁵.

Різниця помітна неозброєним оком. Проте, якщо тема боротьби з

* Показово, що переважна більшість терактів сталася саме на автомобільному транспорті.

¹ Корицкая Л. Взрывная волна. Человек и закон. 2003. № 7-8. С. 15-19; Климович С. Есть ли экстремизм в Украине? Сайт центру спеціальних економічних досліджень “Діаматік”. URL: <http://www.diamatik.org/a-news/news.php?id=934&groupid=32>; Пархомчук Т. Теракти в Україні є. Немає де-юре постраждалих від терактів... // Дзеркало тижня. – 2004. – № 20 (495). – 22-28 травня.

² Конопацький І., Кожанов В. Україна втрачає статус миротворчої держави? Дзеркало тижня. 2009. № 19 (747). 20 травня – 5 червня.

³ Хроника взрывов боеприпасов на территории Украины. Корреспондент. 2008. 29 августа.

** Маються на увазі ДТП з постраждалими.

⁴ Транспорт: потерпілі у дорожньо-транспортних пригодах. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁵ Злочини та правопорушення проти дітей в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах): 2010–2012 роки: Довідник. Дніпропетровськ, 2011. С. 4.

тероризмом, миротворчих місій та утилізації надлишкових озброєнь проходить крізь законодавство про національну безпеку «червоною ниткою», то проблеми захисту прав маленьких людей в ньому жодним чином не висвітлені. Обґрунтованість подібного підходу викликає досить серйозні сумніви.

Звісно, віднесення тієї чи іншої сфери людської життєдіяльності до кола інтересів національної безпеки залежить не лише від обсягу фактичних збитків/втрат, котрі в ній спостерігаються. Не менш важливим у даному контексті є ступінь потенційних загроз. Як наголошує російський політолог С.В. Аладьев, «загрози національній безпеці можуть бути зумовлені як системністю прямої шкоди, заподіюваної суспільству й державі, так і ймовірністю її настання за певних несприятливих обставин. Недооцінка потенційних ризиків неприпустима. Як свідчить історія людства, найбільших втрат воно зазнавало саме внаслідок евентуальних подій: воєн, епідемій, стихійних лих. Такі явища важко достеменно передбачити. Їх може не трапитись у житті цілих поколінь. Проте до них треба завжди бути готовими, оскільки жодна держава не застрахована від природних чи антропогенних катаклізмів. Ось чому рамки національної безпеки охоплюють не тільки проблеми, від яких суспільство потерпає сьогодні, а й ті, від яких воно може потерпати колись»¹. І з ним неможливо не погодитись. Національний рівень існуючих загроз визначений багатьма критеріями: вірогідністю масштабного лиха, діапазоном його можливих наслідків, геополітичним резонансом проблеми, кумулятивними ризиками (тобто здатністю одного негативного чинника примножувати свій шкідливий ефект у поєднанні з іншими) тощо. Відповідно, той факт, що система національної безпеки охоплює сфери, які не характеризуються наявністю великих соціоекономічних втрат, слід вважати цілком закономірним.

Але при всій значущості потенційних загроз основним вектором діяльності механізму забезпечення національної безпеки є нейтралізація *реальних* факторів негативного впливу – факторів, котрі дестабілізують відносини, спричиняють шкоду та знижують якість життя не “десь” і “колись”, а “тут” і “зараз”. Тяжкі хвороби, висока смертність, дитяча безпритульність – це не гіпотетичні викладки, це відкриті рани сучасного суспільства, його живий біль та причини занепаду. Вони потребують негайного, комплексного втручання на всіх рівнях організації соціальних відносин: нормативно-правовому, політичному, економічному, технічному, ідеологічному, науковому, виховному тощо. Передусім саме на

¹ Аладьев С.В. Современная парадигма национальной безопасности: Монография. М., 2000. С. 41.

їх ліквідацію повинна скеровуватись політика держави та її потужний управлінський потенціал. “В умовах перехідного періоду, якому властиві розбалансованість адміністративної системи й дефіцит матеріальних ресурсів, головним пріоритетом стала боротьба з прогресуючими руйнівними процесами. І це природно, оскільки небезпека майбутніх подій завше тьмяніє перед похмурою дійсністю”¹.

Правову невизначеність системних зв'язків між захистом прав дітей, їх легітимним, патріотичним вихованням та національною безпекою тим важче сприйняти й пояснити, що вона дуже погано вписується в рамки сучасної наукової парадигми.

На думку більшості теоретиків національної безпеки, остання являє собою складну інтегруючу структуру, утворену з окремих функціональних блоків (підсистем)². Протягом останніх десятиліть життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави потерпають від широкого спектру загроз, котрі проявляються у найрізноманітніших сферах та областях людської діяльності. Відтак національну безпеку спеціалісти пропонують розглядати як сукупність взаємопов'язаних складових, виділених за функціональними ознаками (екологічна, економічна, державна, інформаційна, соціальна безпека тощо). Подібна структуризація принципово важлива з точки зору розподілу функцій, повноважень та відповідальності органів державного управління, своєчасного виявлення, запобігання й нейтралізації загроз національним інтересам³.

При цьому автори відповідних досліджень декларують різні критерії виокремлення підсистем національної безпеки: а) характер і ступінь іманентних загроз (Н.Р. Нижник, П.В. Мельник)⁴; б) наявність у відповідних сферах пріоритетних національних інтересів, важливих для прогресивного розвитку суспільства (Г.П.Ситник)⁵; в) суспільна значу-

¹ Швецов А.А. Национальная безопасность в условиях государственного становления. Безопасность и государство. 2001. № 11. С. 80.

² Качинський А.Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні моделі: Монографія. К., 2004. С. 25; Шипілова Л.М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України: Дис. ... канд. юрид. наук: 21.01.01. К., 2007. С. 19.

³ Общая теория национальной безопасности / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2005. С. 47; Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Х., 2007. С. 36.

⁴ Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посібник / За заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. Ірпінь, 2000. С. 54-55.

⁵ Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія та практика: Автореф. дис. ... д-ра наук з державного управління: 25.00.01. К., 2004. С. 13; Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія та практика: Дис. ... д-ра наук з державного управління: 25.00.01. К., 2004. С. 159.

щість областей, котрі виступають джерелом потенційних і реальних загроз (О.В. Українчук)¹; г) історична, доктринальна або правова визначеність меж таких областей (К.К. Чернишов)²; д) здатність кореспондуючих загроз впливати на всі групи національних інтересів (людини й громадянина, суспільства і держави) (М.Г. Іваніцин)³; е) існування сталих взаємодетермінуючих зв'язків з іншими секторами національної безпеки (О.М. Муравецький)⁴.

Незважаючи на широкий діапазон наукових опіній, за всіма названими критеріями транспортна безпека, а в її складі – і захист та виховання дітей (підростаючого покоління), є цілком самостійними, функціонально відособленими елементами національної безпеки. Причому елементами вищого порядку, які слід виділяти поряд із воєнною, інформаційною, культурною, соціальною, науково-технічною, продовольчою безпекою та ін. Даний висновок ґрунтується на тому, що:

- *по-перше*, загрози у сфері захисту прав дітей мають абсолютно реальний, “опредметнений” характер. Кожні 20–40 хвилин в Україні трапляється злочин проти дитини. Щодня в державі гинуть і одержують травми, стають жертвами злочинів та правопорушень десятки наших маленьких співгромадян, з яких 85 % – представники середньої вікової категорії, 3,5 % – неповнолітні (Додаток К). Ступінь кореспондуючих загроз теж неможливо перебільшити. За понад двадцять років незалежності кількість населення України зменшилася більше ніж на 6 млн осіб;

- *по-друге*, підростаюче покоління, будучи основним джерелом поповнення генофонду країни, виступає запорукою соціально-економічного прогресу. Підвищення захисту прав дітей мобілізує духовний і фізичний потенціал населення, концентрує суспільно корисну енергію, збільшує просторову й професійну мобільність, стимулює політичну та економічну активність соціуму, сприяє інноваційним процесам. Безпека дітей – об'єктивний показник рівня державного розвитку, якості життя громадян, а також одна з передумов інтенсифікації виробництва, зростання національного добробуту, поліпшення демографічної

¹ Українчук О.В. Обеспечение национальной безопасности в условиях формирования гражданского общества и правового государства в Украине: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 1994. С. 51.

² Чернышов К.К. Национальная безопасность: системный подход к исследованию. Безопасность и государство. 2003. № 7. С. 39.

³ Иваницын Н.Г. Теория национальной безопасности. СПб., 2007. С. 115.

⁴ Муравецкий А.Н. Исследование инновационной политики в системе условий и гарантий экономической безопасности: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Белгород, 1999. С. 16.

ситуації¹;

- *по-третє* (і це прямо впливає зі сказаного), сфера захисту прав дітей є осереддям пріоритетних національних інтересів. Значною мірою саме від стану та безпечних умов розвитку дитини як індивіда залежать: ефективність реалізації конституційних прав і свобод; розвиток громадянського суспільства; захист державних кордонів, соціально-політична стабільність; конкурентоспроможність економіки; наявність екологічно й техногенно безпечних умов життєдіяльності, збереження природного середовища; раціональне використання природних ресурсів; інтеграція України в світовий цивілізаційний простір;

- *по-четверте*, ювенальна політика – це специфічна площина людської діяльності, чітко окреслена в своїх соціальних, технологічних і функціональних межах. І хоча вітчизняне законодавство не містить відповідної дефініції, суть даного явища зрозуміла кожному. Відкинувши різноманітні теоретичні нашіарування, його можна охарактеризувати як процес захисту та виховання (в тому числі і патріотичного). У соціальному аспекті ювенальна політика являє собою відносно автономну систему, котра стикається з багатьма іншими сферами суспільного життя, але при цьому не “розчиняється” в них, зберігаючи функціональну осібність та визначеність. Звідси впливає іманентний характер “продуктованих” нею (системою) загроз. Останні властиві саме для виховання молодого покоління і можуть бути усунені тільки у рамках окремого напряду політики національної безпеки;

- *по-п’яте*, характерні для сфери захисту прав дітей чинники небезпеки загрожують практично всім групам (рівням) національних інтересів. Їхній вплив просліджується на індивідуальному, мікросоціальному, загальносуспільному та державному рівнях. Вони перешкоджають реалізації основних конституційних прав людини (на життя, на свободу пересування, на безпечні умови праці, на безпечне довкілля), завдають відчутної шкоди суспільству (починаючи з його первинної ланки – сім’ї та закінчуючи масштабними економічними інститутами), стають на заваді євроінтеграційним устремлінням держави; створюють загрозу як для зовнішньої безпеки держави (особи, що в неповнолітньому віці притягувалися до кримінальної відповідальності, не можуть служити у Збройних силах України, відповідно, держава втрачає захисників цілісності державного кордону), так і для внутрішньої – судимі особи, а також діти, що стали жертвою злочинів, майже завжди не здатні проходи-

¹ Донченко В.В., Кунин Ю.И., Казьмин Д.М. К вопросу о разработке и реализации единой государственной политики в области организации дорожного движения. Транспортная безопасность и технологии. 2007. № 3. С. 25.

ти службу в правоохоронних органах¹;

- *по-шосте*, захист прав дітей перебуває в тісному й динамічному взаємозв'язку з більшістю секторів національної безпеки. Умови виховання дітей істотно визначають ефективність трудових ресурсів держави, демографічну ситуацію, екологічну стабільність, мобільність військових з'єднань, а також низку інших факторів, якими зумовлюється поточний стан соціальної, економічної, воєнної, екологічної безпеки. Однак і ювенальна політика теж немало залежить від захищеності національних інтересів у політиці, економіці, медицині, науковій, освітній і правоохоронній сферах².

Таким чином, доцільність розгляду ювенальної політики крізь призму захисту національних інтересів продиктована актуальними потребами практики та органічно “вписується” в канву галузевої теорії. Цілком очевидно, що без визнання ювенальної політики інтегральною складовою національної безпеки уявлення про останню буде усіченим і неповним, а кореспондуючий напрям державної політики – недостатньо розробленим та ефективним. З іншого боку, проблему захисту прав дітей не вирішити на рівні окремих підсистем національної безпеки. Зазвичай намагання розв'язати це завдання в якійсь одній площині (політичній, нормативно-правовій, економічній або що) не приносять тривалого позитивного результату. У даному контексті має рацію російський економіст О.О. Квасов, який пише: “... процес структуризації поняття “національна безпека” не можна вважати закінченим доти, доки в ньому відсутня така важлива складова, як захист прав дітей, бо ж вона зачіпає інтереси окремих громадян, груп населення й усього суспільства загалом. Натомість розподіл поняття “ювенальна політика” за різними аспектами – соціальним, екологічним, інформаційним і т.д. – видається неконструктивним, оскільки це порушує цілісність відповідної проблематики, ускладнює застосування щодо неї системного підходу”.

2.2. Деліктологічний аспект порушення прав дитини

Проблема порушення прав дитини (ППД) стає все більш актуальною останніми роками. У США щорічно реєструється приблизно 1 млн випадків ППД. За деякими оцінками, приблизно 6 немовлят на 1000 живонароджених піддаються фізичному насильству в дитинстві. Частота

¹ Квасов А.А. Влияние современных СМИ на процесс социокультурной динамики: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Квасов Александр Александрович. М., 2007. С. 10-11.

² Гринберг П. А. Транспортное право: Науч. пособие. М., 2003. С. 40.

фізичного насильства становить приблизно 500 випадків на 1 млн населення в рік. Незважаючи на кращу обізнаність лікарів у тому, що стосується НІПР, наведені цифри, швидше за все, досить занижені. Лише нещодавно стала визнаватися поширеність сексуального насильства. За наявними даними, 1/3 дівчаток і 1/4 хлопчиків піддаються сексуальному насильству, не досягнувши повноліття.

Лікар відділення невідкладної допомоги часто буває першою (а то й єдиною) особою, яка оглядає дитину, що стала жертвою брутального ставлення з боку дорослих. Приблизно 10 % травматичних пошкоджень у дітей до 5 років розцінюються у відділеннях невідкладної допомоги як результат саме покарань, а не випадкового інциденту. Труднощі розпізнавання подібних фактів зумовлюють високу захворюваність і смертність. Приблизно 5 % таких дітей згодом гинуть від травм, а 35 % повторно отримують серйозні пошкодження.

Деліктологічний аспект порушення прав дитини – не просто сукупність однотипних (за ознаками родового об'єкта) протиправних діянь. Це універсальний індикатор рівня правосвідомості суспільства, головна передумова формування нормального громадянського суспільства, важливий критерій ефективності управлінських заходів, галузевих концепцій, програм та загалом державної ювенальної політики. Зрештою, це показник наукового, правового, соціального, технічного та інших магістральних напрямів розвитку суспільства: невідповідно найменша кількість правопорушень проти дітей спостерігається серед країн з високим рівнем життя, розвинутими соціальними інститутами, ефективною системою адміністрування, значними інвестиціями в науку, освіту, медицину.

Масовість деліктів проти дітей, велетенський обсяг втягнення неповнолітніх у протиправну та злочинну діяльність, специфіка їх причин, умов, ситуацій, а також зумовлені цим особливості профілактики вимагають проведення ретельного деліктологічного аналізу¹. На жаль, попри всю нагальність цієї потреби, питання про стан, структуру й динаміку порушення прав дитини здебільшого лишаються поза увагою вітчизняних правників. Ці питання досить рідко висвітлюються в науковій літературі, й лише в поодиноких випадках виступають самостійним предметом фундаментальних досліджень. До того ж майже всі нечисленні доробки, присвячені відповідній проблематиці, мають обмежений, вузько спрямований характер. Як правило, ними охоплені тільки окремі типи порушення прав дитини чи втягнення підлітка в антигромадську діяльність.

¹ Дзундза В.В. Кримінальна відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну або іншу антигромадську діяльність: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.08. Х., 2005.

При цьому кримінологічні аспекти порушення прав дитини прийнято аналізувати “у відриві” від адміністративної практики, та навпаки¹.

З точки зору формування національної стратегії розвитку ювенальної політики особливий інтерес становлять показники деліктологічного аспекту порушення прав дитини впродовж 2001–2011 рр. Адже саме на цей період припала більшість законодавчих реформ та організаційних пертурбацій, котрими визначається нинішній стан захисту прав дітей. Прийняття нового Кримінального кодексу України, Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству”², спроба реорганізувати Кримінальну міліцію у справах дітей (2008 та 2012 роки)³, введення нового інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини (2011 р.)⁴ – усі ці події неабияк вплинули на деліктність у сфері захисту прав дітей, суттєвою мірою визначили її поточну картину.

З’ясування основних деліктологічних тенденцій, а також їхнього взаємозв’язку з важливими політичними, правовими, соціальними та іншими фоновими процесами останнього десятиліття, дозволить максимально об’єктивно оцінити результати вжитих правотворчих та організаційних заходів, виявити стратегічні й тактичні прорахунки в адмініструванні сектором захисту прав дітей, забезпечити високу якість галузевого планування та, зрештою, підвищити загальну ефективність державної ювенальної політики.

У цьому підрозділі ми спробуємо детально розглянути «синдром грубого і зневажливого поводження з дитиною»; при цьому особлива увага приділятиметься особливостям анамнезу та об’єктивного дослідження (огляду), що допоможе лікарю в діагностиці; крім того, будуть проаналізовані встановлені законом обов’язки лікаря щодо інформуван-

¹ Топольскова І.О. Боротьба із втягненням неповнолітніх у злочинну або іншу антигромадську діяльність. Луганськ, 2003; Негоденко В.К. Відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність. – К., 1971; Дзундза В.В. Відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну та іншу антисупільну діяльність згідно з новим КК України. Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. 2003. № 22. С. 36; Горбач О.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.07. К., 2006.

² Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2018, № 5, ст.35.

³ Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2012 р. № 533. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-2012-%D0%BF>; Затверджено Концепцію створення ювенальної міліції. Українські національні новини. URL: <http://www.unn.com.ua/ua/news/613185-zatverdzeno-kontseptsiyu-stvorenniya-yuvenalnoyi-militsiyi/>.

⁴ Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011.

ня відповідних органів про підозрілі щодо даного синдрому випадки.

Питання поганого поводження з дитиною, яке визначається, як пошкодження, що наносяться їй у процесі неправильного виховання, виходять за рамки обговорення синдрому, спочатку названого синдромом «побитої дитини». Погане поводження з дитиною – це широке поняття, яке включає в себе грубі покарання, фізичне насильство, сексуальні зловживання, емоційне третирування, недогодовування, зневажливе ставлення до її фізичного і емоційного стану, а також ігнорування батьківських обов'язків щодо догляду за дітьми.

Легкість виявлення подібних порушень почасти залежить від знання лікарем нормального розвитку здорової дитини. Фізичні ознаки поганого поводження з дитиною досить характерні, хоча зневажливе ставлення і сексуальні зловживання виявляються значно важче, ніж груба фізична травма.

Особливої уваги заслуговує проблема зневажливого ставлення до дитини як до істоти, що не може самостійно визначити для себе правильні пріоритети та шляхи їх досягнення.

Зневага до інтересів та потреб дитини – це відсутність належного забезпечення основних потреб дитини в їжі, одязі, житлі, вихованні, освіті, медичній допомозі з боку батьків, опікунів або інших осіб через об'єктивні або суб'єктивні причини. Типовим прикладом зневажливого ставлення до дітей є залишення їх без нагляду, що часом призводить до різних нещасних випадків, отруєння та інших небезпечних для життя дитини наслідків¹.

Незалежно від того, в якій формі відбувається насильство, з часом його прояви стають дедалі жорстокішими. Найбільш поширеними в сімейних стосунках є психологічне насильство: грубість (у 48 % сімей), приниження один одного (14 % сімей), а також фізичне насильство, зокрема побиття (6 %) ².

Жорстоке поводження з дітьми є найбільш прихованою формою насильства, хоча в Україні немає достовірної статистики про реальні його прояви. За узагальненою інформацією, за I півріччя 2006 р. в Україні офіційно зареєстровано близько 90 тисяч звернень з питань жорстокого поводження з дітьми.

За даними МВС України, за жорстоке поводження з дітьми на облік в органах внутрішніх справ перебуває понад 80 тис. сімей. У цьому

¹ Максимова Н. Ю., Мілютіна К.Л. Соціально-психологічні аспекти проблем насильства. К., 2003. С. 31.

² Алексеєнко Т.Ф. Соціальна педагогіка: теорія і технології: Підручник. К., 2006. С. 87.

році за невиконання батьківських обов'язків притягнуто понад 8 тис. батьків. Проте зростання кількості осіб, поставлених на профілактичний облік, свідчить про зростання поінформованості населення про можливості розв'язання проблеми, а також збільшення уваги до даного явища з боку правоохоронних органів. Проблема жорстокого поводження з дітьми винесена з розряду приватної проблеми родини на державний рівень. В українському законодавстві проблема жорстокого поводження з дітьми знаходить відображення в розділі 2 Конституції України «Права й волі й обов'язки людини й громадянина в Україні», у Кодексі про шлюб та сім'ю, зокрема у статті «Права й обов'язки батьків у вихованні дітей».

Кримінальний кодекс (КК) містить вичерпний перелік складів злочинів, які зазіхають на життя, здоров'я й статево недоторканність будь-якого члена суспільства незалежно від його статі, національності, соціальної приналежності й т. ін., переслідуючи різні форми фізичного й психологічного насильства. Право дітей в Україні на захист від всіх форм жорстокого поводження гарантується ст. 28, 25 Конституції України, згідно з якими ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню або покаранню. Головним документом сучасності, що регулює законодавство щодо жорстокого поводження з дітьми на міжнародному рівні, є Конвенція ООН про права дитини, що була прийнята в 1989 р. й ратифікована більш як 175 країнами світу. Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини в 1991 р. і внесла відповідні зміни в національне законодавство згідно з тими міжнародними стандартами, які зазначені в цьому документі.

Важливими кроками України в напрямі забезпечення прав дітей стали Закони України «Про охорону дитинства», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» та інші, що спрямовані на вирішення проблеми захисту дітей. Важливим кроком у боротьбі проти жорстокого поводження з дітьми стало прийняття Закону «Про попередження насильства в сім'ї», який набрав чинності у березні 2002 р. Закон спрямований на подолання цього негативного явища на основі координації зусиль органів і установ, на які покладається здійснення заходів з попередження жорстокого поводження з дітьми. Координацію діяльності служб у справах неповнолітніх, центрів соціальних служб для молоді, служб дільничних офіцерів поліції, ювенальної превенції Національної поліції, органів опіки і піклування у питаннях попередження жорстокого поводження з дітьми (тобто функції спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань попере-

дження насильства в сім'ї) покладено на Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту.

З метою розроблення механізму практичної реалізації Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» Міністерством разом із зацікавленими міністерствами та відомствами було розпочато роботу щодо розроблення відповідної нормативно-правової бази. Структурними підрозділами цього Міністерства проводиться робота по створенню банку даних сімей, у яких були випадки жорстокого поводження з дітьми. Зараз в Україні почалась робота над створенням у всіх регіонах мережі спеціалізованих установ для дітей, які постраждали від жорстокого поводження, зокрема кризових центрів. Це передбачено Законом України «Про попередження насильства в сім'ї». На сьогодні створено 22 кризових центри соціально-психологічної допомоги. Метою діяльності цих закладів є надання комплексної психологічної, юридичної, інформаційно-консультативної, соціально-медичної та іншої допомоги, а також надання в разі потреби тимчасового притулку. Проте на сьогодні в Україні не створено жодного центру медико-соціальної реабілітації жертв жорстокого поводження (створення таких закладів передбачено Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» і покладено на МОЗ)¹.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у проблемі жорстокого поводження з дітьми, механізм правового та соціального захисту потерпілих від жорстокого поводження залишається недосконалим: не вистачає відповідних закладів для надання допомоги дітям та спеціально підготовлених фахівців у сфері запобігання жорстокому поводженню, неефективною є система раннього виявлення випадків жорстокого поводження з дітьми в сім'ї. Огляд чинного законодавства, спрямованого на подолання насильства у сім'ї, доводить, що воно дуже різносторонньо регулює ці правові відносини. Проблема полягає у недоліках практики застосування чинного законодавства, у прогалинах, пов'язаних із діяльністю правоохоронних органів, у недостатньому усвідомленні громадянами своїх прав та невмінні відстоювати їх у судочинстві².

Велике значення у боротьбі із насильством має попереджувальна та профілактична діяльність органів соціального обслуговування населення. Превенція жорстокого поводження з дітьми в сім'ї може здійснюватися суспільством у цілому і системою виховання та освіти зокрема.

Міжнародні експерти визначають такі форми запобіжних заходів

¹ Парламентські слухання. Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи. К., 2006. № 2. С. 2.

² Безпалько О.В. Соціальна робота: Навч. посібник. К., 2004. С. 165.

проти жорстокого поводження з дітьми: первинні, вторинні й третинні.

Первинні засоби запобігання насильства над дітьми – дії, спрямовані на інформування громадськості щодо наслідків жорстокого поводження з дітьми та зміну поведінки стосовно виховання дітей. З метою запобігання жорстокого поводження з дітьми в сім'ї та захисту їх на місцевих рівнях створюються та розповсюджуються інформаційні матеріали, що містять список інституцій та організацій, покликаних надавати допомогу дітям, перелік органів внутрішніх справ, куди можна звернутися з приводу вчиненого насильства.

Вторинними засобами запобігання жорстокого поводження з дітьми в сім'ї є спеціалізовані послуги сім'ям, які потребують додаткової допомоги, шляхом визначення «факторів ризику» у ставленні до дитини.

Третинні засоби запобігання жорстокого поводження з дітьми – це надання послуг дітям і сім'ям, які вже зазнали насильства чи відчували прояви нехтування їх правами¹.

Проаналізувавши дані з цього питання, ми дійшли висновків, що жорстоке поводження з дітьми є великою проблемою й потребує подальшого вивчення й розробки профілактичних заходів щодо її профілактики. Зараз проблема жорстокого поводження з дітьми в сім'ї винесена з розряду приватної проблеми родини на державний рівень. Прийнято низку законів, які є важливим кроком в боротьбі проти жорстокого поводження з дітьми. Проте, незважаючи на певні позитивні зрушення в проблемі жорстокого поводження з дітьми, механізм правового та соціального захисту дітей залишається недосконалим. Велике значення в боротьбі з насильством має профілактична діяльність.

Ми розглянули лише основні форми насильства над дітьми, проаналізували стан правової бази щодо захисту дитини від негуманного поводження. Проте необхідно вивчити й проаналізувати причини жорстокого ставлення дорослих до дітей та розглянути можливі шляхи запобігання цієї проблеми².

Останнім часом постала проблема використання дітей з метою задоволення сексуальних потреб.

Реальну кількість жертв сексуального насильства встановити досить складно. Неповну інформацію про сексуальні зловживання щодо дітей можна черпати зі судової статистики. Дані соціальних досліджень показують, що досвід сексуального насильства до досягнення 15 років

¹ Сафонова Т.Я., Цымбал Е.И. Жестокое обращение с детьми и его последствия: Учеб. пособие. М., 1993. С. 337.

² Михайліченко Ю.В. Жорстоке ставлення до дітей як соціально-педагогічна проблема. Вісник Луган. нац. пед. ун-ту ім. Т. Шевченка. 2011. № 2. С. 214-218.

мали 34,9 % жінок і 29 % чоловіків. Значна частина таких випадків сталася в родині. Зґвалтування або його спробу пережили 10,5 % жінок та 3 % чоловіків.

Новим викликом для України стало поширення таких ганебних явищ, як торгівля дітьми, залучення їх до проституції та порнографії. Статтями 34 та 35 Конвенції ООН про права дитини встановлено зобов'язання для країн-учасниць щодо захисту дітей від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуального розбещення, від викрадень, торгівлі ними чи їх контрабанди з будь-якою метою і в будь-якій формі.

За даними Дитячого фонду ООН, щороку в світі понад 1 млн дітей стають жертвами торгівлі людьми. Експерти Європолу стверджують, що торгівля людьми приносить прибуток понад 10 млрд доларів США на рік.

Україна однією із перших у світі розпочала розробляти законодавчі механізми боротьби з цими явищами. У 1998 р. наша країна стала третьою в Європі державою, що запровадила зміни до національного кримінального законодавства, передбачивши кримінальне покарання за торгівлю людьми. При цьому торгівля дітьми у ст. 124-1 Кримінального кодексу України (ред. 1960 р.) визначена кваліфікуючою ознакою, тобто обставиною, яка обтяжує покарання.

У 2003 р. Україною ратифіковано Факультативний протокол до Конвенції ООН про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії. Ця міжнародна угода присвячена боротьбі із зазначеними ганебними явищами.

За даними МВС України, з 2003 р. в Україну повернуто і визнано потерпілими від торгівлі людьми 280 дітей. Значна частина їх використовувалася в сексуальній експлуатації. На жаль, відсутня судова статистика про кількість потерпілих дітей від торгівлі людьми, що не дає змоги детальніше дослідити ці процеси.

Торгівля дітьми пов'язана з використанням дітей для примусової праці та сексуальної експлуатації.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій сексуальна експлуатація та сексуальне розбещення дітей набули загрозливих масштабів, і не тільки в Україні.

За даними Дитячого фонду ООН, близько 2 млн дітей щорічно використовується у “секс-індустрії”; в Інтернеті розміщено понад мільйон фотографій 10–20 тис. дітей, з яких встановлено особи лише кількох сотень. Понад 75 % усієї дитячої порнографії розповсюджується саме через Інтернет. Кількість педофілів, постійно підключених до Інтернету, становить близько 750 тис.

За інформацією Спеціального доповідача ООН з питань торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії, прибуток від виробництва та розповсюдження порнографічних зображень з дітьми становить від 3 до 20 млрд доларів США щороку.

В Європі педофілія вже досягла масштабів епідемії. Кількість неповнолітніх, залучених до секс-бізнесу в країнах ЄС, коливається від 100 тис. до 250 тис. щорічно. Україна, на жаль, визнана одним із неофіційних центрів виготовлення порнографічної продукції з використанням образу дитини. За оцінками експертів Інтерполу, український ринок дитячої порнографії оцінюється в 100 млн доларів на рік.

В Україні немає статистичних даних щодо дітей, які стали жертвами сексуальної експлуатації і торгівлі людьми, зокрема, щодо статі, віку, місцезнаходження дітей. Уповноважений з прав людини вважає, що такий облік має бути терміново запроваджено.

За ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження предметів порнографічного характеру ст. 301 Кримінального кодексу України передбачає покарання у виді штрафу до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до трьох років з конфіскацією порнографічних предметів та засобів їх виготовлення і розповсюдження.

За вчинення цих злочинів у 2007 р. засуджено 130 осіб, у 2008 р. – 191, у 2009 р. – 321, у 2010 р. – 311, у 2011 р. – 371.

Водночас у чинному законодавстві не встановлено відповідальності за володіння порнографічною продукцією з використанням дитячих образів за допомогою комп'ютерних систем для себе чи іншої особи, як того вимагає ст. 9 ратифікованої Україною ще у 2005 р. Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність.

Закони різних країн передбачають відповідальність за виготовлення, поширення і навіть користування дитячою порнографією. Покарання за виготовлення й поширення дитячого порно в різних країнах складає від 10 років позбавлення волі до довічного ув'язнення. У США, наприклад, за поширення дитячої порнографії у мережі Інтернет відповідальність несе провайдер. У Канаді й деяких європейських країнах відстежують і карають споживачів, термін ув'язнення – від півроку до п'яти років. У Таїланді виготовлювачів жорсткого дитячого порно було засуджено до страти.

Водночас аналіз Омбудсмана свідчить, що кожна п'ята порушена кримінальна справа, пов'язана з цими злочинами, закривається, а злочинці фактично уникають покарання. На жаль, у багатьох випадках жертви таких злочинів навіть не звертаються до правоохоронців.

Прикро, що від сексуальних злочинів страждають і діти-сироти, які потрапили у сім'ї педофілів. У липні 2009 р. до Уповноваженого звернулася киянка з проханням сприяти притягненню до відповідальності її чоловіка, який розбещував двох неповнолітніх усиновлених дітей. Оперативно було надіслано звернення до прокурора Дніпровського району м. Києва – з третього разу кримінальну справу за фактом розбещення неповнолітніх зрештою було порушено і передано до слідчого управління ГУ МВС України у м. Києві.

Як відомо, відбір кандидатів в усиновлювачі здійснюють спеціальні служби Департаменту з усиновлення та захисту прав дитини. Такі служби Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту відповідно до п. 104 Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 8 жовтня 2008 р. № 905 (норма діяла з 2003 р. і в попередніх редакціях Порядків), зобов'язані щороку протягом перших трьох років перевіряти умови проживання та виховання усиновлених дітей, а в подальшому – один раз на три роки. Належне виконання відповідними посадовими особами зазначених норм значною мірою запобігало б таким злочинам.

Діти, які усиновлені іноземцями, також потерпають від сексуального насильства. Так, 2 серпня 2006 р. Омбудсмен України звернулася до Президента України щодо негайного повернення в Україну усиновлених громадянами США кількох українських дітей-сиріт, котрі зазнали в нових родинях насильства та сексуальних знущань. Наприклад, у 2002–2004 рр. громадянином США Джоном Волтером Крюгером усиновлені на Херсонщині три хлопчики 1994, 1995 і 1997 р.н., а вже у грудні 2005 р. Департаментом поліції м. Бейкерсфілда проти нього була порушена кримінальна справа за обвинуваченням у сексуальних домаганнях до цих дітей. Д. Крюгера було засуджено до 75 років позбавлення волі, але випущено під заставу, а діти перебувають у сім'ях, які начебто “мають добру репутацію та співпрацюють із соціальними службами”.

Останнім часом з розвитком інформаційних технологій та мережі Інтернет для дітей створилися такі умови, коли вони можуть спілкуватися практично з необмеженою кількістю осіб, які не завжди мають благі наміри. На жаль, на даний момент в державі не має статистичних даних, які б розкривали стан педофілії в Україні. Більше того, в нашій країні відсутнє нормативно-правове забезпечення захисту дітей від віртуального сексуального (а як наслідок – і фактичного) посягання. Як приклад для наслідування, доречним було б використати зарубіжний досвід боротьби з цим негативним явищем. Зокрема, в боротьбі з педофілами

американцям вдалося об'єднати зусилля правоохоронних органів, громадськості та комерційних структур. Мін'юст США тісно співпрацює з Національним центром у справах зниклих дітей та дітей, що неправомірно використовуються в роботі. В даний центр безкоштовно за допомогою гарячої лінії користувач Інтернету може повідомити про чиюсь підозрілу діяльність в онлайн-просторі.

Правовою основою таких дій є схвалений Конгресом в 1998 р. Закон «Про захист дітей від сексуальних хижаків» (Protection of Children from Sexual Predators Act) і розділ 18 Кримінального кодексу США, що кваліфікують як федеральний злочин «отримання, зберігання і рекламування дитячої порнографії».

Для реалізації цих законів стосовно Інтернету при міністерстві юстиції діє спеціальна «Ініціатива із запобігання комп'ютерних злочинів» (Computer Crime Initiative), а при митній службі США – відділ по припиненню експлуатації дітей (Child Exploitation Unit). Але найвідомішою зі структур є реалізована на базі відділення ФБР в Балтіморі безстрокова операція «Безневинні образи» (Operation Innocent Images).

Головна особливість «Невинних образів» в тому, що спеціально треновані агенти видають себе в мережі за дітей, виходять на контакти з педофілами і або самі виманюють їх на зустріч, або приймають запрошення. Іншими словами, полюють за злочинцями. Підготовлені фахівці виявляють від двох тисяч педофілів на рік. При зустрічі їх заарештовують, потім проводять обшук машин та житла. У разі виявлення дитячої порнографії, а також предметів, що вказують на сексуальний зв'язок з неповнолітніми – щоденників, листів, дитячої білизни і т.п., – розмова коротка: суд і тривалі тюремні терміни.

Саме США стали ініціаторами міжнародного співробітництва (США, Австралія, Великобританія і Канада) у боротьбі з педофілами. З листопада 2006 р. організовано цілодобове спостереження за мережею: кожен із членів робочої групи по черзі стає «черговим по Інтернету», спілкуючись з колегами в режимі реального часу.

На рахунку групи кілька масштабних міжнародних операцій з арешту виробників і розповсюджувачів дитячої порнографії та конфіскації їх брудного «товару». У лютому нинішнього року, наприклад, операція «Атлантика» дозволила ідентифікувати 37 порнозлочинців по обидві сторони океану – в США, Великобританії, Нідерландах, Франції, Іспанії та Італії¹.

Результативність та ефективність праці вищезазначеної групи до-

¹ Охота на педофілов. События недели: итоги и факты. 2012. № 33 (63). 14 августа. С. 26.

зволюють стверджувати, що даний досвід необхідно якомога швидше впроваджувати в нашій країні.

Першим кроком до цього може бути доповнення ст. 156 «Розбещення неповнолітніх» Кримінального кодексу України положенням, яке б забороняло через соціальні мережі в Інтернеті схилити малолітніх до статевих зносин. Це, на нашу думку, дозволить судам під час розгляду подібних справ кваліфікувати електронну переписку обвинуваченого з потерпілим як речовий доказ у справі.

Основне завдання оперативних підрозділів буде полягати лише в доведенні належності переписки з малолітнім обвинуваченому.

Ще однією проблемою є застосування фізичного насильства відносно дітей.

Приблизно півтисячі дітей в Україні щорічно гинуть від насильства в сім'ї; згідно з опитуванням школярів, проведеним в Україні, більше 30 % опитаних учнів 8-11-х класів зізналися, що вони є жертвами насильства в сім'ї. Деякі приблизні цифри може надати статистична база даних по безпритульних дітях. За статистикою, в Україні приблизно сто тисяч дітей і підлітків живуть на вулиці. При цьому 90 % безпритульних дітей мають батьків, до яких вони могли б повернутися, але ці діти бігли з дому саме тому, що їх до цього змусила складна ситуація в сім'ї: алкоголізм батьків і домашнє насильство.

Недостатньо захищеними державою від жорстокості, знуцання, брутального поводження, викрадення та продажу вважають себе близько половини опитаних дітей, від сексуальної експлуатації – 38 %, від примусу до підневільної, непосильної, надмірної чи небезпечної праці – 34 %; 28 % опитаних дітей вказали, що в їхньому житті траплялися випадки, коли вчителі ставилися до них жорстоко або навіть і знуцалися; 34 % опитаних зазнавали жорстокого ставлення або знуцань від незнайомих ровесників, 20 % – від незнайомих дорослих.

Можна виділити три основні типи залученості дітей і підлітків до домашнього насильства. Необхідно зауважити, що дані типи можуть бути присутніми в кожній конкретній ситуації як окремо, так і разом. Перший тип – це безпосередня залученість як об'єкта агресивних дій. Даний тип включає в себе акти фізичного, сексуального та (або) психологічного насильства стосовно дитини з метою встановлення над нею своєї влади.

Дані західних досліджень надають досить заплутану картину взаємозв'язку між цими двома проблемами: жорстоким поводженням з дитиною і насильством чоловіка стосовно дружини. З одного боку, дослідження демонструють, що сімейна жорстокість щодо дітей зовсім не

передбачає обов'язкової наявності насильства чоловіків стосовно жінок. З іншого боку, якщо в сім'ї мають місце акти агресії батька щодо матері, то насильство стосовно дитини тут присутнє автоматично. Агресія щодо дружини створює своєрідний контекст для відносин між усіма членами сім'ї, на тлі якого особливо яскраво виявляється і жорстокість батька стосовно дитини.

Згідно з дослідженнями, проведеними австралійськими вченими, приблизно кожна третю дитину б'є батько, коли дитина намагається зупинити побиття матері. При цьому дівчатка набагато частіше, ніж хлопчики, стають жертвами агресивної поведінки батька. Також для дівчаток із сімей, на чолі яких перебуває батько-кривдник, ризик зазнати сексуального насильства з його боку майже в сім разів вище, ніж для їх ровесниць із сімей, де немає насильства.

Відомо, що насильство має негативний вплив на дитину, стаючи причиною її травматичного досвіду. Це виражається як у фізичних пошкодженнях, так і в шкоді, яка завдається її психічному здоров'ю. Результатом насильства можуть стати серйозні фізичні травми (удари, струс мозку, переломи тощо), пошкодження внутрішніх органів, розвиток або загострення хронічних захворювань, порушення фізичного розвитку. Найчастіше насильство становить безпосередню загрозу для життя: зі ста випадків фізичного насильства над дітьми приблизно один-два закінчуються смертю жертви насильства.

Другий тип залученості, який багато в чому збігається з першим, — це безпосередня залученість як об'єкта маніпуляцій. Цей тип являє собою одну з тактик встановлення влади та контролю, яку часто використовує кривдник. Даний тип залученості зазвичай виявляється в такій формі, як використання дітей кривдником для встановлення контролю над дорослою жертвою. Цей тип може включати в себе епізоди фізичного та (чи) сексуального насильства над дітьми, при цьому основна мета актів насильства тут не дитина, а її мати. До насильства щодо дитини кривдники вдаються з метою підпорядкування основної жертви, її залякування і встановлення над нею повного контролю. Цей тип залученості також включає в себе використання дітей як заручників, примус дітей до залучення у фізичне і психологічне насильство над дорослою жертвою, боротьбу за батьківські права з використанням маніпуляції над дітьми і т.п.

Третій тип залученості підлітків в ситуацію домашнього насильства позначають як опосередковану залученість: дитина не є жертвою агресивних дій, а «лише» спостерігає за розвитком ситуації, у якій є насильство. Проблема тут полягає в тому, що домашнє насильство завдає шкоди ди-

тині не тільки тоді, коли вона є безпосереднім об'єктом насильства з боку батька, але навіть, коли вона просто спостерігає за жорстокістю стосовно матері. Як свідчать західні фахівці, психологічна травма, яку отримують подібні діти-свідки, за силою дорівнює тій, яку мають діти-жертви жорстокого поводження. Пережиті ними поведінкові, соматичні та емоційні проблеми практично аналогічні. Дітям – «просто» свідкам домашнього насильства, наноситься величезна психологічна травма, яка призводить до ускладнень в їх розвитку і знижує їх самооцінку.

Якщо фізичне насильство може й не стосуватися дитини, то психологічні травми присутні у всіх дітей, що виростили в атмосфері агресії. Насильство в сім'ї є серйозним бар'єром на шляху нормального психічного розвитку підлітка. Проведені на Заході дослідження підтверджують, що наслідки насильства в сім'ї одразу виявляються в поведінкових характеристиках підлітків, в особливостях їхньої соціальної поведінки на вулиці і в школі. Дослідники доводять, що у дітей, що живуть в ситуації насильства в сім'ї, знижується здатність засвоювати нові знання в школі, падає успішність. У багатьох підлітків, які страждають від насильства в сім'ї, через невміння контролювати свої емоції з'являються проблеми у спілкуванні зі своїми однолітками. Досвідчені викладачі та психологи навчальних закладів, що працюють з подібними підлітками, звичайно помічають ці особливості поведінки дітей з так званих неблагополучних сімей.

Проблема психічного здоров'я підлітків і молоді особливо актуальна для сучасної України. Основними психічними розладами у підлітків є поведінкові розлади, посттравматичні стресові стани і депресії. За словами представника Мінохоронздоров'я, саме виражений депресивний стан найчастіше стає причиною суїциду у дітей і підлітків, і схильні до нього здебільшого діти від 11 до 18 років, хоча бувають випадки, коли депресія виникає і в дітей у 3–4 роки. Загальновідомо, що психічні розлади не виникають у підлітків на пустому місці. Також відомо, що характер відносин у сім'ї відіграє величезну роль у психологічному стані дітей і підлітків. За відсутності вітчизняних досліджень про причини подібних психічних проблем у підлітків і при тому масштабі насильства в сім'ї, який існує в нашому суспільстві, можна припустити, що саме сімейне неблагополуччя найчастіше виявляється основною причиною. Це припущення не буде перебільшенням, адже саме життя в ситуації домашнього насильства завдає серйозної шкоди їх психічному здоров'ю¹.

Прокурорськими перевітками встановлено, що органи внутрішніх

¹ Жорстоке поводження з дітьми та види насильства над дітьми. URL: <http://grebinka.just.gov.ua/news/166/>.

справ, опіки та піклування, освіти, служби у справах неповнолітніх порушують вимоги Закону України «Про попередження насильства в сім'ї». У переважній більшості ними не розроблені програми щодо запобігання насильству в родинях, не визначені потреби в спеціалізованих установах для жертв насильства, не вивчаються причини та умови, що сприяють цим негативним проявам. Взаємодія цих органів зводиться в кращому випадку до обміну статистичною інформацією. Як наслідок, відсутні достовірні дані про кількість дітей, які потерпають від насильства, жорстокого поводження з ними та потребують захисту.

Всупереч вимогам Законів України «Про Національну поліцію», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про запобігання та протидію домашньому насильству» органи внутрішніх справ України не надають переваги профілактичній роботі з неблагополучними сім'ями. Як правило, робота щодо виявлення таких сімей проводиться формально, не завжди з'ясовують причини сімейного неблагополуччя, не вживають заходів до їх усунення, нормалізації обстановки в родинях.

Незважаючи на Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», не забезпечено ефективної профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями центром соціальних служб для молоді. Систематичне інспектування неблагополучних родин з метою поточного контролю ними не здійснюється, соціально-профілактичні заходи проводяться формально. Така діяльність зводить нанівець результати соціальної підтримки та не сприяє виходу з кризи неблагополучних сімей, ефективному захисту дітей, які в них виховуються.

Всупереч вимогам Законів України «Про освіту» та «Про загальну середню освіту» психологічну службу та соціальний патронаж в закладах освіти не налагоджено, учнів за місцем проживання не відвідують, педагоги не завжди обізнані з умовами їх утримання у сім'ях. Інформація про неблагополучні сім'ї, в яких проживають учні, відсутня, внаслідок чого не вживаються заходи щодо вчасного вилучення дітей з небезпечного оточення, охорони їхнього життя і здоров'я.

З огляду на стан злочинності в районі, стан профілактики відповідними відомствами та установами, прокуратурою Красногвардійського району м. Дніпропетровська узагальнено стан захисту прав і свобод дітей, виконання установами та відомствами району покладених на них обов'язків стосовно попередження правопорушень та злочинів серед дітей та підлітків за 12 місяців 2011 р.

Неналежний стан справ певною мірою обумовлений недостатнім виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування,

правоохоронними органами, керівниками навчальних закладів покладених на них обов'язків щодо запобігання правопорушенням серед неповнолітніх, запровадження ефективних профілактичних заходів боротьби з підлітковою злочинністю.

Так, наприклад, у Красногвардійському районі м. Дніпропетровська за 12 місяців 2011 р. зареєстровано 13 злочинів, скоєних неповнолітніми, що дорівнює аналогічним показникам за період минулого року, з них: скоєних у групі – 7 (2010 р. – 4, тобто 175%); в тому числі за участю дорослих – 7 (2010 р. – 2, тобто 250 %), у стані алкогольного сп'яніння – 1 (2009 р. – 1). Зростання кількості злочинів, скоєних неповнолітніми у групі, а саме у групі з дорослими особами, свідчить про неналежний контроль та виховання з боку батьків неповнолітніх, байдужість батьків щодо кола спілкування дітей, а також про незалученість неповнолітніх під час дозвілля до суспільно корисної діяльності.

Також зазначається незмінність чисельності неповнолітніх осіб, які скоїли злочини повторно. Так, за 2011 р. зареєстровано 3 неповнолітні, за 12 місяців 2010 р. – та сама кількість.

За 12 місяців 2011 р. зареєстровано 9 неповнолітніх, які скоїли злочини, що на 40 % менше порівняно з аналогічним періодом 2010 року (12 місяців 2010 р. – 15 неповнолітніх).

У 2011 р. зареєстровано також вчинення злочинів школярами – 1 випадок (2010 р. – також 1); студентів та учнів ПТУ, технікумів серед порушників не було (2010 р. – 1 випадок).

За 2011 р. неповнолітніми у стані сп'яніння скоєно 1 злочин (також 1 за аналогічний період 2010 р.), у стані наркотичного та токсичного збудження – жодного, як і в 2010 р. Зареєстровано також 10 тяжких та особливо тяжких злочинів, скоєних неповнолітніми (2010 р. – 6), 1 вбивство (2010 р. – жодного). Зростання чисельності особливо тяжких та тяжких злочинів зумовлене тим, що більшість цих злочинів вчинено у групі з дорослими особами (7 злочинів); крім того, вчинені злочини переважно корисливої спрямованості, що свідчить про незадовільний контроль батьків у неблагополучних сім'ях та неконтрольованість кола зв'язків неповнолітніх.

Крім цього, протягом року в Красногвардійському районі пред'явлено 21 позовну заяву в інтересах неповнолітніх (позбавлення батьківських прав, стягнення аліментів, усиновлення). За аналогічний період 2010 року – 31 позов вказаної категорії.

Вивченням позовної діяльності Управління служби у справах дітей встановлено, що при підготовці позовів про позбавлення батьківських прав у разі наявності майна у дитини чи батьків дитини не стави-

лось питання про накладення заборони на відчуження даного майна, що є порушенням вимог ст. 119 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 17 Закону України «Про охорону дитинства», ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». Прокурором району внесено припис про усунення порушень вимог Закону України «Про охорону дитинства» в частині захисту прав дітей на майно на адресу керівництва виконкому Красногвардійської районної у місті ради, який розглянуто та задоволено.

Протягом 12 місяців 2011 р. прокуратурою району здійснювала нагляд за додержанням законодавства органами державної системи профілактики, органами виконавчої влади, опіки та піклування, освіти, іншими органами та вживались заходи щодо реального захисту прав неповнолітніх та поновлення їх порушених прав. За результати проведених перевірок, встановлених порушень вимог Закону за ініціативою прокурора району до дисциплінарної відповідальності притягнуто: посадових осіб Управління служби у справах дітей – 1, Центру соціальних захисту – 1, відділу освіти – 5, навчальних закладів району – 25.

У ході правозахисної діяльності приділено увагу виконанню обов'язків посадовими особами контролюючих органів. За 12 місяців 2011 р. за постановами прокурора району до дисциплінарної відповідальності притягнуто 3 посадові особи, з яких 2 – працівники СЕС району, 1 – СДПЧ № 5.

Протягом року прокуратурою району в державних і комунальних медичних закладах перевірено додержання вимог законів щодо запобігання захворюваності, травматизму та смертності дітей, запобігання поширенню серед них пияцтва та наркоманії, надання безоплатної медичної допомоги, забезпечення санітарно-епідеміологічними службами безпечних умов виховання, навчання і праці дітей. Питання захисту права дітей на освіту, зокрема щодо безоплатності та доступності освіти у державних і комунальних навчальних закладах, надання освітніх послуг відповідно до ліцензійних вимог перебуває на постійному контролі.

Так, у процесі здійснення прокурорського нагляду стосовно додержання законодавства про освіту за виявленими порушеннями закону вжито таких заходів прокурорського нагляду:

- відшкодовано коштів у сумі 294 000 грн (12 місяців 2010 року – 252 тис. грн);
- внесено і розглянуто 7 приписів та подань про усунення порушень закону, за результатами розгляду яких поновлено права 579 дітей;
- притягнуто до відповідальності 9 посадових осіб. Наприклад, у травні поточного року прокуратурою району проведено перевірку доде-

ржання вимог законодавства щодо охорони життя та здоров'я неповнолітніх, Закону України "Про освіту" в загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах району.

У ході перевірки загальноосвітніх закладів №№ 30, 34, 12, 82 встановлено порушення вимог Закону України "Про освіту", Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України № 616 від 31.08.2001 року.

Як засвідчила перевірка, вимоги ст. 26 Закону України «Про освіту» п.п. 2.4, 2.8, 2.9, 3.3, 3.11, 4.15, 4.18 Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України № 616 від 31.08.2001 року, порушуються.

У 2011 р. прокуратурою району проведено перевірки щодо попередження злочинності, бездоглядності та безпритульності серед неповнолітніх, додержання вимог чинного законодавства про загальну середню освіту, а також законодавства, спрямованого на попередження правопорушень серед неповнолітніх у середніх загальноосвітніх школах району.

Вказані порушення вимог чинного законодавства щодо охорони життя та здоров'я неповнолітніх стали можливими у зв'язку з формальним підходом до своїх службових обов'язків керівників навчальних закладів району №№ 30, 31, 82, 12, 34 та їх заступників, відсутністю належного відомчого контролю з боку відповідальних посадових осіб відділу освіти Красногвардійської районної у місті ради. За результатами проведеної перевірки прокурором району внесено 2 подання про усунення порушень на адресу керівництва відділу освіти, які розглянуто та задоволено, порушення закону усунено, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 11 посадових осіб – керівників району.

Також у квітні 2011 р. проведено перевірку додержання вимог чинного законодавства про освіту, а також законодавства, спрямованого на попередження правопорушень серед неповнолітніх, у середній загальноосвітній школі № 82 району.

У ході перевірки в діяльності КЗОЗОСШ № 82 встановлено порушення вимог Законів України «Про загальну середню освіту», «Про освіту», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», гл. 4 Типових правил внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів України, затверджених наказом МОУ № 455 від 20.12.1993 р.

У галузі охорони праці та працевлаштування особливу увагу звер-

нено на виконання вимог законів щодо бронювання робочих місць для молоді, забезпечення першим робочим місцем випускників навчальних закладів, створення безпечних умов праці.

Прокурором району порушено 1 кримінальну справу за ознаками ч. 1 ст. 172 КК України, яку направлено до суду та 12.10.2011 р. розглянуто, внесено 2 приписи та подання, які розглянуто та задоволено, поновлено права 260 дітей.

У ході правозахисної діяльності в даному напрямі засобами прокурорського реагування припинено поширення творів, що пропагують культ насильства, жорстокості, предметів порнографічного характеру, впливу релігійних організацій, діяльність яких загрожує життю, здоров'ю, моралі дітей, порушує їх права і свободи.

Наприклад, у квітні 2011 р. проведено перевірку додержання вимог Закону України "Про захист суспільної моралі" щодо попередження поширення продукції, яка негативно впливає на формування свідомості неповнолітніх, у відділі освіти, службі у справах неповнолітніх Красногвардійської районної у місті ради, суб'єктів підприємницької діяльності.

Протягом 2010 р. службами та відділами виконкому, які входять до вказаної комісії, було проведено 20 перевірок торгових та розважальних об'єктів, які є осередками молодіжного руху. Однак у ході проведених перевірок порушень у сфері захисту суспільної моралі не виявлено. Перевіркою у відділі Комітету у справах сім'ї та молоді Красногвардійської районної у місті ради встановлено, що є порушення вимог ст. 5 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», п.п. 2.1-2.3 Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді, служб у справах неповнолітніх, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затвердженої наказом Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді, Міністерства внутрішніх справ України 07.09.2009 № 3131/386. Дані інформації служби дільничних офіцерів поліції, ювенальної превенції Національної поліції, центрів, служб щоквартально не узагальнюються, за наслідками цих даних потреба у створенні установ не визначається, відповідні пропозиції не вносяться. Прокурором району внесено припис про усунення порушень вимог чинного законодавства про попередження насильства в сім'ї на адресу керівництва відділу Комітету у справах сім'ї та молоді, який розглянуто та задоволено.

У ході проведених рейдів із залученням працівників відділу суспільної моралі Управління по боротьбі з торгівлею людьми вилучено 798 дисків, що містять пропаганду жорстокості та насилля, з яких фільми,

що пропагують насилля та жорстокість, – 45 одиниць («Хостел», ч. 1–5, «Техасская резня бензопилой», ч. 1–3, «Пила», ч. 1–6). Матеріали направлені на адресу керівництва РВ для прийняття рішення в порядку ст. 97 КПК України, за результатами 10.03.2011 р. за ознаками ст. 300 ч. 2 КК України порушено кримінальну справу № 6611118.

За результатами перевірки додержання вимог Закону України «Про захист суспільної моралі» щодо попередження поширення продукції, яка негативно впливає на формування свідомості неповнолітніх, внесено 3 приписи, до адміністративної відповідальності притягнуто приватного підприємця, припинено незаконну діяльність об'єкту торгівлі щодо розповсюдження продукції еротичного характеру, подання про усунення порушень на адресу керівництва Красногвардійської районної у місті ради, яке розглянуто та задоволено, 4 винні особи притягнуті до відповідальності.

Особливу увагу приділено дотриманню і поновленню прав дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, дітей-інвалідів, дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітей з малозабезпечених і багатодітних сімей, а також додержання законодавства щодо нарахування і виплат пенсій, стипендій, аліментів та інших видів державної допомоги.

Так, в лютому 2011 р. проведено перевірку додержання вимог чинного законодавства України щодо захищеності дітей-інвалідів, соціальної роботи з ними, повноти обліку дітей, які опинилися в складних життєвих ситуаціях в Управлінні-службі у справах дітей, відділі освіти, центрі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Красногвардійської районної у місті ради (далі –ЦСССДМ). Прокурорською перевіркою встановлено, що на обліку у відділі освіти виконкому Красногвардійської районної у місті ради перебуває 66 дітей-інвалідів, які навчаються на території району в загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладах.

Перевіркою в Центрі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Красногвардійської районної у місті ради встановлено, що у банку даних сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, перебуває 5 сімей з 6 дітьми.

В Управлінні праці та соціального захисту населення Красногвардійської районної у місті ради отримують соціальну допомогу 204 дитини-інваліди.

Таким чином, кожний з перелічених підрозділів виконавчого комітету районної у місті ради має свій облік дітей-інвалідів, який, як свідчить перевірка, є неповним. Як наслідок, повна соціальна робота з дітьми-інвалідами, їх захист службами не проводиться з причини відсутнос-

ті координації їх діяльності.

Наведене свідчить про те, що в районі відсутня будь-яка координаційна діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності у вирішенні питань соціального захисту дітей, передбачена ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей», в тому числі соціального захисту дітей-інвалідів.

Слід зазначити, що прокуратурою Красногвардійського району м. Дніпропетровська у 2011 р. проведено перевірки додержання вимог законодавства щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

У лютому 2011 р. проведено перевірку додержання вимог законодавства про опіку та піклування, додержання житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Управлінні служби у справах дітей, органі опіки та піклування Красногвардійської районної у місті ради, ДПТНЗ «Дніпропетровський навчально-виробничий центр з підготовки та перепідготовки робітників машинобудівної галузі та зв'язку».

Перевіркою особових справ дітей даної категорії встановлено, що має місце порушення вимог п. 3 «Порядку ведення особової справи дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування», затвердженого наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 18.11.2008 № 4591, учень не отримував належну йому за законом пенсію, як сирота.

Однак прокурорською перевіркою встановлено, що зазначений учень не отримує пенсію через припинення виплати пенсії у зв'язку із закінченням терміну виплати (ст. 93 Закону України «Про пенсійне забезпечення»). Даний факт також залишився поза увагою керівництва ДНВЦ ППР МГЗ.

Крім того, встановлено, що керівництво навчального закладу не володіє повною та достовірною інформацією щодо соціального захисту своїх учнів із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Перевіркою особових справ 36 учнів даної категорії встановлено, що підтвердження про отримання сиротами пенсій (довідка про призначення та виплату пенсії, державної соціальної допомоги тощо) в особових справах відсутні.

Таким чином, питання пенсійного забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишилось поза увагою ке-

рівництва ДНВЦ ППР МГЗ.

В порушення пп. 3, 6 Порядку ведення особової справи дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, затвердженого наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту 18.11.2008 № 4591, підтвердження про отримання пенсії сиротою відсутнє. Крім того, учні, які проживають в гуртожитку, не забезпечені харчуванням. При тому, що в гуртожитку проживає 45 учнів, з яких сиріт – 3, позбавлених батьківської опіки – 3, станом на 24.02.2011 р. сніданок розрахований на сім учнів, обід – на двох. Учням пільгових категорій ДПТНЗ «Дніпропетровський навчально-виробничий центр з підготовки та перепідготовки робітників машинобудівної галузі та зв'язку» не забезпечено повне утримання відповідно до державних соціальних стандартів для задоволення їх життєво необхідних потреб та не створено безпечних та нешкідливих умов для нормальної життєдіяльності, навчання, праці та виховання у навчальному закладі, що є порушенням ст. 26 Закону України «Про освіту», ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», ст.ст. 37,43,50 Закону України «Про професійно-технічну освіту».

Прокурором району внесено подання про усунення порушень вимог законодавства на адресу керівництва зазначеного навчального закладу, яке розглянуто та задоволено, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 5 посадових осіб.

Перевіркою в березні 2011 р. встановлено, що відповідальними особами Красногвардійської районної у місті Дніпропетровську ради, керівниками навчальних закладів району не виконуються Закон України від 14.03.2006 р. «Про загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки», ст.ст. 28, 29 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо пріоритетності захисту дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, в лікуванні, реабілітації, повного державного забезпечення до вступу їх до школи, яке передбачає забезпечення відповідно до фізіологічних норм збалансованим харчуванням, вітамінами, необхідними макро- та мікроелементами, а також харчовими додатками, які сприяють виведенню радіонуклідів з організму. Вимоги ст.ст. 5, 28 Закону України «Про охорону дитинства», Норми харчування у навчальних та оздоровчих закладах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2004 р. № 1591, постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 1992 р. № 258 «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів

для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» порушуються. Посилене, безкоштовне, збалансоване харчування дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, з числа вихованців дошкільних навчальних закладів, учнів 1–4 класів, учнів, які відвідують групи продовженого дня, у загальноосвітніх навчальних закладах району не забезпечено. 19 дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи, які є учнями 1–4 класів СШ № 6, 15, 30, 31, 32, 34, 46, 62, 82, 120, не забезпечуються безкоштовним, посиленим, збалансованим харчуванням у школах, в тому числі безкоштовним харчуванням при відвідуванні групи продовженого дня.

Прокурором району внесено подання про усунення порушень вимог законодавства на адресу керівництва виконкому, яке розглянуто та задоволено, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 5 посадових осіб. У 2011 р. прокуратурою району постійно проводилась робота в напрямку додержання законодавства щодо охорони життя та здоров'я неповнолітніх. За 12 місяців 2011 р. у сфері охорони життя та здоров'я неповнолітніх порушено 1 кримінальну справу, яку направлено до суду; внесено 12 протестів, 4 приписи та подань, які розглянуті та задоволені; до відповідальності притягнуто 9 посадових осіб (дисциплінарна), з яких 3 – посадові особи контролюючих органів.

Слід зазначити, що у ході правозахисної діяльності не залишено поза увагою виконання покладених законодавством обов'язків органами виконавчої влади, контролюючими органами. При проведенні перевірок Управління служби у справах дітей району встановлено, що покладені на них функції в повному обсязі не виконуються. За результатами перевірок в 2010 р. служби у справах дітей виконкому Красногвардійської районної у місті ради встановлено порушення вимог ст. 4 Закону України «Про органи та служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», прокурором району внесено 5 приписів та подань щодо усунення порушень законодавства, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 4 особи.

За 12 місяців 2011 р. за результатами проведених перевірок до дисциплінарної відповідальності притягнуто 3 посадові особи контролюючих органів (СЕС, СДПЧ–5), а також 2 працівники Управління служби у справах дітей Красногвардійської районної у місті ради. За аналогічний період 2010 р. було притягнуто 2 працівники контролюючих органів (Управління праці та соціального захисту населення, Управління Пенсійного Фонду), 4 працівники Управління служби у справах дітей Красногвардійської районної у місті ради.

Прокуратурою району постійно (щокварталу) проводяться переві-

рки дотримання вимог Закону України «Про звернення громадян». Порухення прав дітей не встановлено.

Протягом 2011 р. прокуратурою району здійснювалась правозахисна діяльність щодо прав дітей, за результатами проведення якої внесено документів прокурорського реагування: порушено 2 кримінальні справи (2010 р. – 2), внесено 15 протестів (2010 р. – 15), 24 подань та приписів (2010 р. – 22). За результатами розгляду документів прокурорського реагування відшкодовано 294 тис. грн (2010 р. – 262 тис. грн), притягнуто до відповідальності 21 посадову особу, поновлено права 1000 дітей (2010 р. – 993).

За результатами розгляду посадовими особами органів державної системи профілактики, органів виконавчої влади, опіки та піклування, освіти та ін. документів прокурорського реагування протягом 12 місяців 2010 р. поновлено права 1000 неповнолітніх.

На неналежному рівні залишаються питання захисту прав дітей на житло та майно, працю, безпечні та нешкідливі умови навчання та виховання, позашкільну освіту тощо. Взаємодію правоохоронних органів та відомств району із зазначених питань також не можна назвати ефективною.

За статистичними даними МВС, рівень злочинності неповнолітніх, починаючи з 2004 р., знижується на всій території України. У першому півріччі 2009 р., у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, загальна кількість злочинів, вчинених неповнолітніми та за їх участю, знизилася на 26,2 %: з 671 у січні-червні 2008 р. до 496 у першому півріччі 2009 р.

Зменшилася на 14,2 % кількість неповнолітніх, які вчинили злочини. Так, у першому півріччі 2009 р. порівняно з аналогічним періодом минулого року загальна кількість неповнолітніх, які скоїли злочини, знизилася на 1054 – з 7441 у січні-червні 2008 р. до 6387 у першому півріччі 2009 р. З них кількість учнів шкіл, гімназій, ліцеїв, які скоїли злочини, зменшилась на 19,6 %. Зазначена динаміка має тенденцію до зниження в переважній більшості областей України. Найкращі результати – у Харківській (-31 %), Миколаївській (-26,9 %), Запорізькій (-22,6 %) областях, в АР Крим (-25,2 %) ¹.

Зменшилася на 26,2 % кількість злочинів, вчинених неповнолітніми у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Найменше зазначених правопорушень спостерігається у м. Севастополі (1), у Волинській (2), Рівненській (3), Закарпат-

¹ Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: <http://www.mvs.gov.ua>

ській та Чернігівській (по 5) областях. Значно зменшилась кількість таких злочинів у Волинській (-88,2 %), Київській (-74,3 %), вдвічі – у Житомирській, Харківській і Донецькій областях.

Зменшилася на 19 % (на 240 учнів) кількість неповнолітніх, втягнутих у злочинну діяльність. Найвагоміші позитивні зрушення щодо зазначеної проблеми зафіксовано у Полтавській (-56,8 %), Сумській (-47,8 %), Кіровоградській (-46,4 %), Херсонській та Рівненській (по -44 %) областях.

На Дніпропетровщині за перше півріччя 2009 р. зареєстровано 754 злочини, скоєних неповнолітніми (у 2008 р. – 869; -13%). Досягнуто зниження групової злочинності серед неповнолітніх на 19 %. Порушено 110 кримінальних справ за ст. 304 КК України за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність.

Разом з тим, незважаючи на загальні позитивні тенденції, аналіз стану підліткової злочинності свідчить, що криміногенна ситуація в дитячому та підлітковому середовищі залишається складною і тривожною, а зазначена проблема – досить гострою та актуальною для суспільства. Так, у ряді областей кількість неповнолітніх, які скоїли злочини, зросла: у Львівській – на 19,4 %, Волинській – на 13 %, Чернігівській – на 9,9 %¹.

Відбувається процес «омолодження» злочинності, збільшення кількості підлітків жіночої статі. Боротьба зі злочинністю неповнолітніх є необхідною ланкою у низці заходів з викорінення злочинності у цілому. Тому запобігання таким злочинам повинно посідати одне з головних місць у подоланні цього негативного явища.

Багато процесів, які нині відбуваються у суспільстві і впливають на зростання злочинності, взагалі не досліджені. Потребують теоретичного і практичного розроблення причини і умови злочинності неповнолітніх, співвідношення біологічного і соціального у формуванні антисуспільної установки у свідомості неповнолітніх на основі подій і процесів, які реально відбуваються у нашій країні. Слід також систематизувати існуючі заходи впливу на неповнолітніх – як тих, що вже вчинили злочин, для їх перевиховання, так і схильних до скоєння правопорушень.

Неабияке значення у подоланні злочинності неповнолітніх має розроблення оптимальної структури державних органів і громадських формувань, які покликані боротися з вказаним негативним явищем. Нині багато з цих органів зазнали серйозних змін і скорочень, а названі формування взагалі перестали діяти.

¹ Злочини та правопорушення проти дітей в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах): 2010 – 2012 роки: Довідник. Дніпропетровськ, 2011.

У боротьбі зі злочинністю неповнолітніх необхідний тиск на протилежну сторону, забезпечення переваги запобігання над процесом соціальної дезінтеграції. З'ясування питання про кількісний вираз і про кількісну оцінку даного соціального «зла» і протилежного йому позитивного потенціалу – справа не проста. Але від неї не можна ухилитися; слід знайти підходи до максимально можливого вирішення цього питання. Має бути якнайповніше враховано весь контингент неблагополучних за тими чи іншими характеристиками неповнолітніх, взято до уваги активні умови, ресурси запобігання злочинності, а також своєчасне, повне і правильне застосування всіх норм права, спрямованих на запобігання правопорушень неповнолітніми і створення останнім нормальних матеріальних та інших умов життя, охорону прав й інтересів.

Ефективність запобігання даному негативному явищу залежить, насамперед, від своєчасного виявлення і усунення причин злочинності неповнолітніх та умов, що цьому сприяють, а також виявлення неповнолітніх, поведінка яких дозволяє очікувати скоєння злочину, і вжиття відповідних запобіжних заходів.

Як свідчить практика, вказані причини і умови у багатьох регіонах України глибоко не аналізуються і особливості їх у запобіганні даного виду злочинності не враховуються. Нерідко працівники правоохоронних органів обмежуються лише побіжним вивченням даних статистики, без ретельного дослідження причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів неповнолітніми, без встановлення причинного зв'язку між ними.

Звертаючи увагу на загальні показники, які характеризують злочинність неповнолітніх (динаміку, питому вагу тощо), не можна не враховувати також її структурні особливості: які види злочинів переважають у загальному обсягу злочинів такої категорії, число яких правопорушень за видами збільшується і яка кількість скорочується. Особливо слід вивчати особистість такого злочинця. Адже пояснити сьогодні причини і умови злочинності неповнолітніх тільки соціальною обстановкою – значить, не лише знову прямувати шляхом радянської науки, а й перешкоджати успішному її подоланню¹.

Для досягнення ефективних запобіжних результатів передусім необхідно, щоб система індивідуальних виховних заходів повною мірою враховувала вікові (фізіологічні) і психологічні особливості неповнолітніх правопорушників, оскільки у генезисі злочинів, вчинених такими

¹ Топольскова И.А. Некоторые вопросы совершенствования уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность. Сучасні правові проблеми профілактики та розкриття злочинів, які скоюються неповнолітніми: Міжвузів. наук.-практ. конференція. Донецьк, 2002. С.77.

підлітками, основна роль належить уже особистісним якостям. Підліток не лише використовує для вчинення злочину ситуацію, а й у багатьох випадках сам її створює.

Проте психологічний механізм злочинної поведінки полягає не тільки у особистих поглядах, намаганнях і потребах неповнолітнього, а й залежить від характеру його відносин з групою осіб, що взаємодіють з ним. Вплив групи на нестійких підлітків є вирішальним для скоєння ними злочинів. У групі під час її колективних дій спостерігається немов би примноження, збільшення рівня і сили деяких психічних станів та моральних почуттів суб'єктів, що призводять до вчинення антисуспільного проступку, який поодиноці ними може бути і не скоєний. Практиці також відомі випадки, коли стримані, з позитивними рисами підлітки під впливом групи ставали агресивними і скоювали злочини з проявом жорстокості. Тобто, особистісні особливості і риси характеру окремих неповнолітніх злочинців знаходились у протиріччі з обставинами їх участі у скоєнні групового злочину. Однією з причин злочинності неповнолітніх є антисуспільна діяльність дорослих осіб. Тому необхідно всебічно посилити боротьбу з тими, хто втягує підлітків у злочинну діяльність, пияцтво, наркоманію, азартні ігри, жебрацтво.

Серед неповнолітніх, втягнутих у злочинну або іншу антисуспільну діяльність, особливо виділяються категорії важких дітей. Діапазон вчинків, на підставі яких неповнолітніх вважають важкими, досить широкий: від стійких проявів окремих негативних якостей і рис до наявності асоціальних форм поведінки і проступків на зразок правопорушень і навіть злочинів. Слід підкреслити, що термін «важкий підліток» не означає негативної характеристики, не містить осуду. Важкий – це такий неповнолітній, який потребує особливого ставлення, пильної уваги батьків, вихователів і колективу.

Як свідчить практика, неповнолітні, котрі перебувають на обліку в ОВС за схильність до вчинення правопорушень, злісне ухилення від навчання, мають яскраво виражену суб'єктивну спрямованість, що визначає і мислення, і мотиви поведінки, і характер дій, і взаємовідносини з оточуючими. Дана спрямованість передбачає переважаючу негативну лінію поведінки. За загальним розвитком, рівнем соціально-етичних знань важкі неповнолітні, як і ті, що вчинили кримінальні злочини, найчастіше відстають від своїх однолітків. Мислення, пов'язане з пізнавальною діяльністю, у важких підлітків розвинуто ненадійно. У той же час утилітарні (житейські) пізнання виражені яскравіше, ніж у неповнолітніх, які розвиваються нормально. Утилітарні потреби посідають домінуюче місце у системі останніх. Важкі підлітки схильні виправдовувати

багато своїх вчинків, часто не розуміють і не приймають осуду на свою адресу. При цьому комплекс «важкості» (педагогічної занедбаності), яка полягає у неналежній успішності, порушеннях дисципліни, проступках, здебільшого має місце, коли умови несприятливі для прояву позитивних якостей. У зв'язку з цим А. Макаренко слушно зазначав, що підліткам однаково: красти яблука у чужому саду чи охороняти його, їм важливо наповнити життя цікавим змістом, оптимальними уявленнями.

Неповнолітній стає важким, коли відбувається збіг негативних зовнішніх впливів (аморальна поведінка дорослих, побутове або сімейне невлаштування батьків, поганий вплив), педагогічних помилок (необ'єктивність вчителів, зіпсовані відносини з колективом однолітків), неправильних педагогічних установок батьків тощо. При усуненні цих причин і умов вчинення правопорушень неповнолітніми кваліфіковані і цілеспрямовані виховні заходи, як правило, досягають мети.

Разом з тим, закликаючи до подолання такого явища, як важке дитинство, слід враховувати, що частина важких неповнолітніх – фактично хворі люди, які потребують своєчасної медичної допомоги¹.

Щодо цього не тільки теоретичний, а й практичний інтерес становлять дані ВООЗ ООН про те, що у світі 3 % дітей народжуються розумово відсталими, а 10 % страждають на різні форми інтелектуальної недостатності. Немає сумніву, що дана проблема повною мірою стосується й України.

Конституція України, відображаючи завдання з виховання підростаючого покоління, закріплює положення про те, що «материнство і дитинство, сім'я знаходяться під захистом держави»².

Одним із проявів такого захисту є встановлення кримінально-правових заборон антигромадського і кримінального впливу дорослих на дітей і підлітків.

Вказаний вплив має високу суспільну небезпеку. Причому не тільки через значущість шкоди нормальному розвитку неповнолітніх, але й унаслідок того, що в результаті цього виникає ймовірність вступу неповнолітніх на злочинний шлях зі всіма тяжкими для них наслідками.

Таким чином, підсумовуючи, можна зазначити, що необхідність захисту неповнолітніх від негативного впливу дорослих пояснюється, з точки зору Г.М. Міньковського і А.П. Тузова, тим, що моральні відчут-

¹ Сперанский К.К. Уголовно-правовая борьба с преступлениями несовершеннолетних и против несовершеннолетних. Ростов на Дону, 1991. С. 6-7.

² Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами). ВВР. 1996. 30. Ст. 141.

тя у них ще не мають характеру стійких етичних переконань. Вони можуть захоплюватися героїчним вчинком і в той же час не сприймати огиди до аморального.

Неповнолітніх нерідко привертають зовнішні прояви особи. Разом з тим вони не завжди уміють за ними побачити дійсні спонукання. Звідси виникають псевдозахоплення. От чому підлітки, особливо етично нестійкі, порівняно легко можуть бути втягнуті дорослими особами в злочинну або іншу антигромадську діяльність»¹.

Давно відома залежність злочинності дорослих від злочинності неповнолітніх, оскільки остання є в певному значенні джерелом і резервом всієї злочинності.

Разом з тим необхідно мати на увазі, що злочинність неповнолітніх, «живлячи» злочинність дорослих, на рівні зворотного зв'язку при втягненні останніми в злочинну або іншу антигромадську діяльність – загальна і основна причина злочинності неповнолітніх»².

Саме цим пояснюється постійна і стійка увага з боку суспільства і держави до кримінально-правової охорони законних прав і інтересів неповнолітніх.

З огляду на характер заподіюваної ними шкоди, злочини проти дітей тісно корелюються із таким соціально негативним явищем, як травматизм.

Злочинам проти прав дітей властива дуже низька латентність³. Специфіка їх наслідків (серйозні травматичні ушкодження, смерть тощо) майже не дає змоги уникнути реєстрації. Цим дана група злочинів кардинально відрізняється від суміжних адміністративних проступків, більшість яких має формальні склади, а відтак – напрочуд легко проходять крізь “сито” державного обліку (за деякими оцінками, реальна кількість порушень прав дітей перевищує офіційні показники в 10–12 разів)⁴.

¹ Миньковский Г.М., Тузов А.П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. К., 1987. С. 262.

² Борьба с вовлечением несовершеннолетних в преступную деятельность / Отв. ред. И.П. Лановенко. К., 1986; Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 27.02.2004 р.

³ Зелінський А.Ф. Кримінологія: Навч. посібник. Х., 2000. С. 43; Неверов В.И. Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (уголовно-правовое и криминологическое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Саратов, 2007. – С. 19.

⁴ Макаров Д.В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. С. 4.

Підсумовуючи аналіз стану й динаміки правопорушень, спрямованих проти прав дітей, мусимо констатувати доволі безрадісну картину. Ось уже десятиліття поспіль більшість деліктологічних показників (як абсолютних, так і відносних) перебуває на дуже високому рівні. Епізодичні спади деліктності здебільшого неглибокі та нестійкі: як правило, вони тривають не більше 1–2 років, після чого розпочинається зворотній процес. Особливу тривогу викликає зростання кількості порушень проти статевої свободи та нормального сексуального розвитку дітей, зокрема, повторних, пов'язаних із схиленням дітей (малолітніх, неповнолітніх) до статевого зв'язків, а також вживанням алкогольних напоїв.

Наявність цих тенденцій свідчить про серйозні проблеми в організації та здійсненні профілактики деліктів проти прав дітей. Профілактичні заходи розробляються неплановірно, без чіткого уявлення про їх результативність, економічну доцільність або можливу сукупну ефективність. Мало враховується зарубіжний досвід. У справі протидії порушенням прав дітей головна роль відведена примусу, котрий майже вичерпав свій превентивний потенціал. Водночас найбільш прогресивні форми профілактичної діяльності часто-густо лишаються незатребуваними.

Поза сумнівом, ліквідувати окреслені недоліки та перекося можливо тільки у рамках цілеспрямованої політики, котра ґрунтувалась б на засадах плановості, комплексності, послідовності, соціально-економічної обґрунтованості. З цією метою профілактика адміністративних проступків і злочинів проти прав дітей має бути оголошена стратегічним пріоритетом забезпечення прав дітей, а відповідний напрям діяльності – знайти відображення в ювенальному законодавстві, актах галузевого планування, а також у політичних рішеннях керівництва держави.

2.3. Соціально-економічне значення здійснення ювенальної політики

На сучасному етапі ринкових перетворень в Україні закладено правову базу для розвитку ринкових відносин, здійснюється лібералізація економіки та зовнішньоекономічної діяльності, триває приватизація, запроваджується широка демократизація трудових відносин, вживаються заходи щодо встановлення мінімальних соціальних гарантій, створення системи адресної допомоги малозабезпеченим громадянам.

Зменшення надходжень до бюджету загострило проблему фінансування заходів соціального захисту населення, в результаті чого погіршився соціальний захист найбільш вразливих категорій населення: ді-

тей, пенсіонерів, інвалідів, одиноких громадян похилого віку, безробітних, багатодітних сімей.

Реформування соціального захисту населення викликане відсутністю єдиних принципів визначення критеріїв необхідності надання соціальних пільг, взаємоповторюваністю окремих соціальних виплат, відсутністю чіткої спрямованості соціальних виплат на допомогу сім'ям з низьким рівнем доходів, недостатньою узгоджуваністю соціальних виплат з іншими державними витратами, відсутністю механізмів регулювання бюджетів соціальних фондів тощо.

Потребує вдосконалення структура і порядок формування бюджетних видатків на соціальні потреби на основі використання системи державних мінімальних соціальних стандартів.

В Україні прийнято ряд правових актів, які регулюють відносини в галузі соціального захисту населення. У Конституції України, Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших законах, актах Президента України визначено основні форми й методи соціального захисту населення. Існує нагальна необхідність розробки і ухвалення цілої низки законодавчих та нормативно-правових актів з конкретних видів соціальних виплат і послуг. Ці акти повинні базуватися на науково обґрунтованих фінансово-правових основах.

Вдосконалення законодавчих та нормативно-правових актів у сфері соціального захисту населення на науково обґрунтованій фінансово-правовій основі вимагає ретельної підготовки та розробки їх проектів. Повсякчас цим повинні займатися науковці. Проте слід зазначити, що в Україні питаннями підготовки науково обґрунтованих фінансово-правових основ соціального захисту населення практично ніхто із науковців не приділяє уваги. На нашу думку, зазначені питання насамперед пов'язані із вдосконаленням змісту актів, що ухвалюються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України¹.

Вважаємо, що заходи соціального захисту населення повинні фінансуватися двома способами:

- по-перше, за рахунок виділення коштів із державного бюджету, тобто за рахунок коштів платників податків;
- по-друге, через соціальні платежі на користь системи соціального захисту (соціальні внески).

Довгострокова орієнтація України на економічний розвиток полягає у здійсненні радикальних реформ, спрямованих на створення якісно

¹ Лісовий А.В. Механізм фінансування соціальної складової економічної безпеки. Фінанси України. 2008. № 4. С. 35.

нової системи. У процесі цих реформ слід забезпечити комплексний розвиток усіх складових ринкової економіки. Однією з них є система соціального захисту населення країни. У широкому розумінні поняття «соціальний захист населення» можна визначити як систему економічних, політичних і правових заходів, спрямованих на створення оптимальних умов забезпечення реальних можливостей реалізації населенням своїх прав і свобод, які забезпечують матеріальний добробут¹.

Основою системи соціального захисту населення є сукупність державних, економічних, соціальних і правових гарантій: право на працю та отримання винагороди за працю відповідно до її кількості та якості, право на вибір професії і сфери використання праці, здобуття загальної та професійної освіти, право на отримання матеріальної допомоги у похилому віці та при втраті працездатності у працездатному віці, право на соціальне страхування тощо. На соціальний захист населення Україна витрачає близько 20–25% коштів державного бюджету.

На думку В.В. Вітвіцької, кризові явища соціально-економічного розвитку України насамперед позначаються на становищі дітей². Наше суспільство ще не має необхідних соціально-економічних ресурсів для їх повноцінного фізичного та морального розвитку. За таких умов набувають поширення різноманітні порушення прав підростаючого покоління. Це загострює значущість проблеми захисту дітей від протиправних посягань та визначає особливості реалізації ювенальної політики держави. Її актуальність зумовлюється певними обставинами, а саме: підвищеною вразливістю цієї категорії, з огляду на особистісні риси, розмір і характер завданої фізичному та моральному здоров'ю підростаючого покоління шкоди; поширенням таких протиправних дій; високим показником латентності.

Соціальний захист населення здійснюється за рахунок коштів держави, приватних і громадських організацій. Як свідчать офіційні дані Держкомстату, витрати на соціально-культурні заходи в 2011 р. становили 13455,5 млн грн, у тому числі:

- на освіту – 35,1 %;
- охорону здоров'я – 32,7 %;
- соціальний захист і соціальне забезпечення – 30,8 %;
- культуру й мистецтво – 3,1 %;
- фізичну культуру та спорт – 1,5 %.

¹ Опарін В. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. 2-е вид., доп. і перероб. К., 2002. С. 167.

² Вітвіцька В.В. Проблема захисту прав дитини. Вісн. Запорізь. юрид. ін-ту. 1997. № 2. С. 29-35.

Таким чином, економічна категорія «соціальний захист» являє собою систему розподільчих відносин, у процесі яких за рахунок частини національного доходу утворюються та використовуються суспільні фонди грошових засобів для матеріального забезпечення та обслуговування окремих категорій громадян.

Тісний зв'язок соціальної допомоги і соціального страхування виявляється в тому, що в країнах із ринковою економікою для аналізу та коригування державної соціальної політики широко використовується категорія «соціальний бюджет». Це видатки, які здійснює держава, підприємства й фізичні особи на соціальний захист, і доходи, які необхідні для фінансування цієї системи.

За даними перепису 2010 р., в Україні проживає понад 103 тис. дітей-сиріт, з них 30 тис., або 29 %, перебувають в інтернатах. Враховуючи загальну кількість дітей – 10,8 млн, діти-сироти складають майже 1 %. За неофіційними даними, кількість дітей-сиріт сягає 300 тис., або близько 3 % дітей. Незважаючи на це, спеціального законодавства у цій сфері так і не було розроблено.

З метою більш раціонального формування державної молодіжної політики, створення необхідних умов для широкої участі молоді в усіх сферах життя суспільства і держави Президентом України був виданий Указ «Про національну раду з питань молодіжної політики». Також Указом Президента України було затверджено Положення про національну раду з питань молодіжної політики при Президентові України, у якому визначаються основні права, завдання та обов'язки ради, організаційні питання роботи ради та інші аспекти.

Розглядаючи соціально-економічне значення здійснення ювенальної політики, вважаємо за необхідне зупинитися на таких аспектах: по-перше, на стані соціально-економічного захисту дітей в державі та сімей, що мають на утриманні дітей; по-друге, на витратах, спрямованих на впровадження ювенальної політики; по-третє, на соціальних протиріччях, пов'язаних із впровадженням ювенальної системи.

Віддзеркаленням реального стану справ у державі є становище в ньому дітей. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, яких в Україні майже 100 тис., мають право на особливий захист і допомогу з боку держави. Законодавство України гарантує їм цілу низку пільг та надання заходів допомоги. У 2006 р. започатковано нові виплати та призначення соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою або у відповідних закладах, за принципом «гроші ходять за дитиною». Забезпечення оптимальних умов життєдіяльності зазначеної категорії дітей –

обов'язок керівників тих закладів, в яких вони утримуються та виховуються. Останнім часом пріоритет у влаштуванні дітей, позбавлених батьківського піклування, надається дитячим будинкам сімейного типу та прийомним сім'ям. На підтримку нових форм сімейного виховання неповнолітніх в Україні запроваджено ряд грошових виплат, фінансування яких здійснюється за рахунок державних коштів, спрямованих до місцевих бюджетів (субвенцій).

Особливої уваги потребують діти-інваліди, на утримання яких, у зв'язку з їхнім станом здоров'я, необхідні додаткові кошти. Обов'язком держави є створення повноцінних та гідних умов для розвитку понад 160 тис. дітей-інвалідів. З цією метою законодавством України передбачено понад 10 видів виплат, у т.ч. пенсій та державної допомоги.

Останніми роками соціально-економічна ситуація в Україні докорінно змінила життя населення. Перебудова економічних відносин призвела до зниження рівня життя окремих верств населення. Саме тому державна політика спрямована насамперед на забезпечення соціального захисту населення, в першу чергу його пільгових категорій, в тому числі сімей, де виховуються неповнолітні. Доказом цього є ціла низка нормативно-правових актів, спрямованих на соціальний захист сімей з дітьми і малозабезпечених сімей.

Так, Конституцією України, а саме статтею 46, громадянам гарантовано право на соціальний захист.

Законом України «Про охорону дитинства» (ст. 13) передбачено, що держава надає батькам або особам, які їх замінюють, соціальну допомогу, передбачену Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» та іншими нормативними актами, з метою створення належних матеріальних умов для виховання дітей у сім'ях. При цьому, згідно із Конституцією, соціальні виплати та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Аналіз структури грошових доходів населення України засвідчив, що питома вага заробітної плати не завжди є такою, що забезпечує обсяг споживання матеріальних благ, достатніх для відновлення фізичної та інтелектуальної здатності до праці.

Свідченням зазначеного є те, що останніми роками кількість одержувачів усіх соціальних допомог постійно збільшується, зростає і розмір таких виплат.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» одночасно може призначатися декілька видів державної допомоги, а призначення кожного з них має певні відмінності, на які під час

перевірки необхідно звернути особливу увагу.

Відповідно до вимог Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р. № 2811 (із змінами та доповненнями), постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» № 1751 від 27.12.01 та «Деякі питання призначення і виплати допомоги сім'ям з дітьми» № 13 від 11.01.07, державну допомогу сім'ям з дітьми призначають і виплачують органи праці та соціального захисту населення за місцем проживання батьків, усиновлювачів, опікуна, піклувальника.

Документи, необхідні для призначення державної допомоги сім'ям з дітьми, подаються виключно особою, яка претендує на призначення допомоги, і розглядаються протягом 10 днів із дня звернення. При цьому за наявності письмової заяви особи, яка претендує на призначення зазначеної допомоги, але за станом здоров'я або з інших поважних причин не може самостійно зібрати необхідні документи, їх збір покладається на органи, що призначають допомогу.

Прийняття заяв з необхідними документами для призначення державної допомоги сім'ям з дітьми і передачу їх відповідним органам праці та соціального захисту населення у сільській місцевості здійснюють особи, уповноважені виконавчими комітетами сільських і селищних рад.

Про призначення допомоги чи про відмову в її призначенні із зазначенням причини відмови та порядку оскарження рішення, орган, що призначає і здійснює виплату допомоги, видає чи надсилає заявникові письмове повідомлення протягом 5 днів після прийняття відповідного рішення. У разі, коли до заяви не додані всі необхідні документи, заявнику повідомляється, які документи мають бути подані додатково. Якщо вони будуть подані не пізніше ніж протягом 1 місяця з дня одержання зазначеного повідомлення, днем (місяцем) звернення за призначенням допомоги, вважається день (місяць) прийняття або відправлення заяви.

У разі усиновлення, встановлення опіки щодо двох та більше дітей допомога надається на кожну дитину.

Роз'яснення з питань призначення та виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, а також допомогу в одержанні необхідних документів, повинен надавати заявнику орган, що призначає і виплачує цю допомогу.

У разі виникнення обставин, внаслідок яких може бути припинена виплата зазначеної допомоги, її одержувачі зобов'язані у 10-денний термін повідомити про них. Виплата допомоги припиняється за відповідним рішенням з місяця, що настає за місяцем, в якому виникли відпові-

дні обставини.

На кожного отримувача державної допомоги сім'ям з дітьми, так само, як і на отримувача державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, органом праці та соціального захисту населення заводиться особова справа, де зберігаються документи, на підставі яких призначена допомога, а також розрахунки її розміру.

Вказані особові справи повинні вестись відповідно до Інструкції щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 19.09.06 № 345.

Призначені, але своєчасно не одержані суми державної допомоги з вини органу, що призначає або виплачує зазначену допомогу, виплачуються протягом будь-якого часу без обмежень. Виплата здійснюється, виходячи з розміру прожиткового мінімуму, встановленого на день її призначення.

Допомога, яка не отримана вчасно внаслідок невиконання її одержувачами умов, визначених законодавством, виплачується за минулий з моменту призначення час, але не більше, як за 3 місяці з місяця звернення за її одержанням.

Органи, що призначають і здійснюють виплату державної допомоги сім'ям з дітьми, мають право, у разі потреби, перевіряти обґрунтованість видачі та достовірність відповідних документів, поданих для призначення державної допомоги, матеріальний стан сімей.

Контроль за цільовим використанням допомоги та створенням належних умов для повноцінного утримання та виховання дітей здійснюється головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами органів праці та соціального захисту населення разом з представниками органів опіки та піклування шляхом проведення моніторингу виплат і використання допомоги, вибіркового спостереження за окремими сім'ями.

Крім того, головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами органів праці та соціального захисту населення повинен проводитися обмін інформацією шляхом надання запитів до органів державної податкової служби, органів Державтоінспекції, бюро технічної інвентаризації, органів КРУ, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з метою проведення перевірок достовірності даних, отриманих від осіб, які звернулися за призначенням державної соціальної допомоги.

Підприємства, установи та організації несуть відповідальність за шкоду, заподіяну сім'ям з дітьми або державі внаслідок несвоєчасної видачі документів або надання недостовірних даних, та відшкодовують її у встановленому законом порядку.

Рішення органу, що призначає і здійснює виплату державної допомоги, може бути оскаржено у порядку його підлеглості у вищі органи або в судовому порядку. Посадові особи органів, що призначають і виплачують державну допомогу сім'ям з дітьми, винні у порушенні законодавства, несуть відповідальність згідно із законом.

На нашу думку, наразі органам влади слід звернути увагу на дотримання державними органами, підприємствами, установами та організаціями, а також їх посадовими особами вимог Закону України «Про звернення громадян» при розгляді скарг щодо порушень прав дітей на отримання державної допомоги.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує питання допомоги при народженні дитини.

Так, необхідно враховувати, що допомога при народженні дитини надається одному з батьків дитини, опікуну, які постійно проживають разом із дитиною, з метою створення належних умов для її повноцінного утримання та виховання, за умови, що звернення за її призначенням надійшло не пізніше ніж через 12 календарних місяців після народження дитини.

У разі народження мертвої дитини допомога при народженні дитини не призначається.

Особливу увагу слід звернути також на розмір призначеної допомоги. Так, відповідно до п. 13 Порядку допомога при народженні дитини надається у розмірі, встановленому на дату народження дитини, а саме: допомога при народженні дитини, яка народилася після 31 грудня 2007 р., надається у розмірі 12240 грн – на першу дитину, 25000 грн – на другу дитину, 50000 грн – на третю і наступну дитину. Виплата допомоги здійснюється одноразово при народженні першої дитини в сумі 4800 грн, другої – 4840 грн, третьої та наступної дитини – 5000 грн, решта суми на першу дитину виплачується протягом наступних 12 місяців (620 грн щомісяця), на другу дитину – 24 місяців (840 грн щомісяця), на третю і наступну дитину – 36 місяців (1250 грн щомісяця) рівними частинами.

А у 2012 р. розмір допомоги при народженні першої дитини (при незмінності у законі про бюджет розмірів затверджених прожиткових мінімумів) складає:

- з 1 січня – 26790 грн, з яких 8930 виплачуватиметься одноразово,

а решта рівними частинами протягом 24 місяців;

з 1 квітня – 27330 грн, з яких 9110 – одноразово, а решта рівними частинами протягом 24 місяців;

з 1 липня – 27510 грн, з яких 9170 – одноразово, а решта рівними частинами протягом 24 місяців;

з 1 жовтня – 27900 грн, з яких 9300 – одноразово, а решта рівними частинами протягом 24 місяців;

з 1 грудня – 28830 грн, з яких 9610 – одноразово, а решта рівними частинами протягом 24 місяців.

Контроль за цільовим використанням допомоги і створенням належних умов для повноцінного утримання та виховання дітей здійснюється головними державними соціальними інспекторами і державними соціальними інспекторами органів праці та соціального захисту населення разом з управліннями (відділами) у справах сім'ї та молоді, службами у справах дітей і органами опіки та піклування шляхом проведення моніторингу виплат і використання допомоги, вибіркового обстеження окремих сімей.

У разі встановлення факту нецільового використання коштів зазначені органи подають керівнику органу, що призначив допомогу, пропозиції щодо припинення її виплати.

Державні органи реєстрації актів цивільного стану протягом 10 днів після реєстрації смерті дитини подають органам праці та соціального захисту населення відповідні відомості за формою, встановленою законодавством.

У разі невідвідування матір'ю (батьком, опікуном) дільничного лікаря-педіатра (сімейного лікаря), під наглядом якого перебуває дитина віком до одного року, адміністрація лікувально-профілактичного закладу повідомляє про це орган праці та соціального захисту населення за місцем проживання дитини. Покриття витрат на виплату допомоги при народженні дитини (в тому числі військовослужбовцям) здійснюється за рахунок коштів державного бюджету у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів.

Проте, на жаль, доводиться констатувати, що для певної категорії осіб народження дитини стало своєрідним заробітком. Недобропорядні батьки, використовуючи чинне законодавство, в народженні дитини вбачають насамперед можливість отримати гроші.

Народивши дитину та отримавши допомогу на виховання, такі батьки використовують державні кошти для власних потреб. Дана ситуація не є корисною в першу чергу для самого маленького громадянина, оскільки він не отримує передбачені законодавцем кошти для нормаль-

ного розвитку. Така дитина є важливою для власних батьків доти, доки являє собою для них певний матеріальний інтерес. Після досягнення трирічного віку вона стає тягарем. У кращому випадку батьки позбавляються від неї, здаючи до сиротинця, в гіршому – позбавляють життя. Є ще один сценарій для такої дитини: вона передана сама собі, перебуває на утриманні знайомих, сусідів чи родичів (дідусів, бабусь тощо), а досягши мінімального працездатного віку, починає сама себе забезпечувати. Це призводить до незаконного використання дитячої праці, такі діти стають жертвами збоченців та різного роду злочинців. З віком доля такої дитини не покращується. Позбавлений нормального виховання підліток виростає психічно, а нерідко й фізично деформованим.

Як свідчить досвід, така дитина найчастіше веде антисоціальний спосіб життя, не отримує мінімальної освіти, а відповідно, й роботи. Для задоволення власних потреб молода людина з таким майбутнім стає на злочинний шлях.

При цьому досить часто трапляється, що значні суми державних коштів, що мали підтримувати нормальний розвиток дитини, фактично були потрачені батьками на розваги.

Можливо, хтось запитав: яке значення це має для держави? Кошти виділили, а кожна родина на власний розсуд вирішує, як їх витратити. Проте ситуація набагато складніша. Сім'ї, які використовують кошти не за призначенням, порушують природні права дитини на нормальний розвиток, передбачені чинними нормативними актами. Крім того, такі батьки посягають на державний суверенітет України. Бо зі збільшенням кількості знедолених дітей автоматично зростає кількість злочинців. Якщо навіть не розглядати найвагомійші аспекти погіршення людського капіталу нації, а взяти очевидні впливи такої ситуації на найбільш поверхневий рівень розглянутої раніше національної безпеки, можна зазначити таке. Подібна ситуація призводить, по-перше, до витрат в майбутньому на утримання установ пенітенціарної системи; по-друге, наша держава втрачає свою обороноздатність як у зовнішній сфері (втрачає юнаків, які є придатними до військової служби в збройних силах), так і у внутрішній сфері (особи, що не пройшли служби в Збройних силах України, не можуть працювати в правоохоронних органах). Отже, дана проблема набуває особливої актуальності.

На наш погляд, шляхи подолання цієї негативної ситуації, що склалася сьогодні, полягають у площині державного контролю.

Перш за все необхідно посилити контроль за використанням так званих «дитячих коштів».

Ми не пропагуємо ввести тотальний контроль за використанням

коштів родинами, проте певні обмеження повинні бути.

Зокрема, ми пропонуємо встановити контроль за використанням «дитячих коштів» родин, що перебувають на обліку у виконавчих органах місцевих рад як «неблагонадійні» або такі, що «потрапили у складні сімейні обставини». Крім того, відповідальним особам чи уповноваженим органам необхідно звертати увагу на повідомлення громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування (наприклад, голів сільських рад).

Сім'ям, які потрапили в список «неблагонадійних», пропонуємо видавати кошти разом із відповідною «чековою книжкою», яка повинна містити три корінці. При використанні коштів один корінець залишається у власника з реквізитами продавця, інший – у самого продавця, а третій передається щомісячно (щоквартально, раз на півроку – на розсуд уповноваженої особи) соціальному інспектору.

У разі виявлення систематичних порушень слід надати право соціальному інспектору звертатися до суду з проханням заборонити таким родинам самостійно розпоряджатися державними коштами, відкривати на ім'я дитини рахунок із правом зняття з нього коштів самою дитиною після досягнення віку, встановленого державою.

У даному напрямі нинішньою владою вже було зроблено певні кроки, але вони обережні та неповні.

Саме запровадження інституту «соціального інспектора», прямим обов'язком якого буде робота з «неблагонадійними» та родинами, які потрапили у скрутні життєві обставини, надасть можливість контролювати цільове використання грошової допомоги при народженні дитини та в певній мірі унеможливить нецільове їх використання. Покладення даного обов'язку на МВС України вважаємо за недоцільне у зв'язку з його завантаженістю, значним некомплектom кадрів та реформуванням, що триває.

Для впровадження даного інституту вважаємо за необхідне постановою Кабінету Міністрів України затвердити Положення «Про соціального інспектора соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді».

У положенні необхідно передбачити:

Види діяльності:

- визначення нужденності;
- перевірка достовірності наданої сім'єю інформації;
- вибіркова перевірка особових справ отримувачів допомог;
- перевірка цільового використання бюджетних коштів.

Перевірка нужденності сімей включає:

- ознайомлення з матеріалами справи;

- перевірку правильності оформлення документів та їх достовірності;
- підготовку і подання запитів до Державної податкової адміністрації, Пенсійного фонду, установ та організацій;
- перевірку матеріально-побутового стану сім'ї.

Перевірка достовірності поданої інформації про доходи та майновий стан сімей включає:

- підготовку та надання запитів та одержання відповідей, роз'яснень від підприємств, установ та організацій – роботодавців заявника та членів його сім'ї, проведення перевірки за місцем роботи;
- перевірку матеріально-побутового стану сім'ї, результатом якого є відповідний акт обстеження; проведення співбесіди із заявником та членами його сім'ї за місцем проживання заявника або в управлінні.

З метою регулярного контролю за правильністю надання соціальної допомоги соціальними інспекторами здійснюються вибіркові перевірки справ з тих видів соціальної допомоги, при визначенні права на які законодавством передбачено здійснення перевірок соціальним інспектором.

Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів здійснюється:

- шляхом обстеження матеріально-побутових умов проживання сім'ї;
- шляхом співбесіди із заявником, членами його сім'ї, шляхом опитування родичів, сусідів, інших осіб.

У разі виявлення нецільового використання бюджетних коштів готуються пропозиції щодо припинення надання державної соціальної допомоги.

Тим паче, що доцільність створення та впровадження даного інституту перевірена експериментально на базі Полтавського обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

За I півріччя 2010 р. перевірено 2342 справи отримувачів субсидій, 555 справ отримувачів державних допомог, направлено 2648 запитів до установ та організацій. Виявлено 7 порушень на суму 1946,29 грн.¹.

Загалом, впровадження ювенальної політики та ювенальної юстиції, як її складової, дозволить заощадити державі значну суму бюджетних коштів.

У нашій країні, на жаль, не проводилися дослідження у сфері економіки, які були б спрямовані на вирахування вигоди для держави при

¹ Робота сектору соціальних інспекторів. URL: http://trnvk.dp.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=163:2010-11-30-17-49-06&catid=54:2010-07-21-09-26-58&Itemid=68.

впровадженні ювенальної юстиції та служби пробації (заміни покарання у виді позбавлення волі на заходи виховного впливу) для неповнолітніх порушників (а в деяких випадках і злочинців).

Для розкриття даної економічної проблематики слід, на наш погляд, звернутися до напрацювань закордонних дослідників.

Так, зокрема, заслуговує на увагу дослідження С. Еоса на прикладі штату Вашингтон «Вигоди і витрати програм профілактики й раннього втручання стосовно неповнолітніх злочинців»¹, результати якого доводять, що якщо підлітків засуджують до позбавлення волі із суворим режимом ізоляції, іноді їх посилають у виправні установи штату, причому округ несе мало витрат. Утримання в установі штату із суворим режимом обходиться дорожче, іноді понад 60 000 дол. США на рік, в порівнянні зі 100 000 доларів США або навіть і менше за місцем проживання під наглядом поліції. Таким чином, муніципалітетам в деяких штатах іноді дешевше направити підлітка в установу штату, ніж розвивати роботу з молоддю поруч з місцем проживання.

Таке фінансування може призвести до небажаних результатів. Часто в округах відсутні фінансові кошти або спонукальні мотиви для розширення місцевих програм або послуг, тому альтернативних програм для молоді існує менше, ніж потребує попит. Якщо не буде місцевих програм або послуг, у суддів не буде іншого вибору, ніж посилати молодих людей, засуджених за незначні злочини, у віддалені закриті установи. У результаті молодь перебуває у в'язницях штату просто тому, що їх нікуди садити в окрузі і нелегко платити за ці послуги.

У ряді штатів було змінено фінансування ювенальної юстиції з метою знизити неекономічний, неефективний і іноді шкідливий ефект систем штату, через які молодих правопорушників дешевше посилати у виправні установи штату із суворим режимом ізоляції. Деякі штати надають грошове відшкодування витрат, понесених округами за місцеве утримання молодих злочинців, і одночасно вимагають від округів оплачувати частину витрат на утримання підлітків в установі штату. Інші штати просто збільшили плату округів за направлення молоді в установи штату, і, природно, програми запускаються в районах, де раніше був відсутній стимул до їх розробки. Треті штати використовували обидва шляхи, запустивши програми цільового фінансування на рівні штату та надавши можливість витрачання федеральних коштів на фінансування

¹ Выгоды и затраты программ профилактики и раннего вмешательства в отношении несовершеннолетних преступников / С. Эос, Р. Либ, Дж. Мэйфилд, М. Миллер, А. Пеннуччи. Работа с детьми группы риска. Вып. № 16: Демографические и экономические аспекты ювенальной юстиции М., 2008 С. 298-332.

місцевих програм ювенальної юстиції. Досвід деяких штатів показав, що, переглянувши схеми фінансування систем ювенальної юстиції, можна залишити більше молоді вдома, знизити кількість молодих ув'язнених і поліпшити наслідки для молоді, що проходить через установи системи ювенальної юстиції.

«В умовах виправної установи молодь більше дізнається про те, як стати злочинцем, ніж про виправлення», – стверджує Керол Л. Адамс, Секретар управління соціального забезпечення штату Іллінойс¹.

Фінансовий стимул, який примушує посилати молодь у виправні установи штату, може не бути проблемою, якщо: 1) молодь утримувати в суворій ізоляції, 2) режим суворої ізоляції коштує менше, ніж суспільні послуги або програми; 3) режим суворої ізоляції має нейтральний вплив на рецидивну злочинність і громадську безпеку.

Більшість молоді, що потрапила у механізм системи ювенальної юстиції, може обійтися без режиму ізоляції. Більша частина молодих людей, з якими працює система юстиції, являє собою незначну загрозу для громадської безпеки, і часто для них потрібні лише структурне втручання або підтримка. Всього 4 % осіб молодше 18 років із заарештованих у 2003 р. були арештовані за насильницькі злочини². За втечу було заарештовано в 109 разів більше неповнолітніх, ніж за вбивство. Тільки 24 % молодих ув'язнених було засуджено за злочини, віднесені до категорії тяжких насильницьких злочинів³.

Утримання у в'язницях штату обходиться дорого, і направляти у виправні установи штату молодь, якій не потрібно там перебувати, не вигідно. Висновок: в'язниця, особливо для неповнолітніх, є дорогим місцем. Кожен рік капітальні витрати на будівництво нових об'єктів складають приблизно 100 000 доларів на камеру, а експлуатаційні витрати перевищують 60 000 доларів на камеру⁴. Порівняно з цим комунальні варіанти, такі, як медикаментозне лікування або консультативна допомога, включаючи комплексні послуги, які забезпечують, щоб людина вчасно потрапила в школу або на роботу, рідко перевищують 15 тис. доларів, а часто обходяться менше 5000 доларів на рік. Загальна картина така, що фінансування виправних програм за місцем проживання заощаджує гроші платників податків. У дослідженні 1998 р. професор

¹ Управление социального обеспечения штата Иллинойс (весна/лето 2004 г.): Информационный бюллетень (Solutions Newsletter).

² Snyder H. Juvenile Arrests 2003. Washington, 2005.

³ Sickmund M., Sladky T.J. and Kang W. Census of Juveniles in Residential Placement Databook. Washington, 2005.

⁴ Donziger Steven A. The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission. New York, 1996.

Марк А. Коен (Університет Вандербільта) визначив, скільки коштує відсутність належного нагляду та виправного впливу для проблемної молоді. Як показало дослідження, кожен підліток, якому не дозволили почати злочинне життя (включаючи майбутні дорослі злочину), міг би заощадити країні від 1,7 млн до 2,3 млн доларів¹.

Утримання неповнолітнього ув'язненого у в'язниці знижує ймовірність того, що цей проблемний підліток успішно увійде у доросле життя. Нові дослідження, що ведуться з метою реформування політики ювенальної юстиції в США на місцевому рівні та на рівні штату, показали, що ув'язнення не тільки закріпить делінквентну поведінку в підлітків групи ризику, але й дозволить їм засвоїти більше кримінальних навичок, ніж якщо б вони проходили індивідуальну виправну програму. Групове утримання в режимі ізоляції підсилює у підлітків відчуття, що вони не є частиною основного суспільства, і це ще більше віддаляє їх від нього. Дослідження молоді, направленої в державні установи, показало, що ув'язнення більше підвищує ризик кримінальної поведінки в майбутньому, ніж такі фактори, як приналежність до групи неповнолітніх делінквентів, володіння зброєю або дисфункція сім'ї. Як показали дослідження заарештованих підлітків: а) вони з більшою ймовірністю визнаються винними і направляються в виправні установи штату; б) молодь із досвідом ув'язнення гірше вчиться і менш регулярно працює, ніж їхні однолітки, які не перебувають в ув'язненні².

Витрати і вплив виправних установ штату з режимом ізоляції неоднаково стосуються всіх молодих людей або жителів усіх районів. Незалежно від вартості та наслідків ув'язнення молоді у виправних установах штату, кольорова молодь або молодь з певних районів проживання сплачує цю ціну непропорційно. Молодь етнічних і расових меншин становить приблизно третину загальної чисельності молоді в США, однак вона дає дві третини молодих ув'язнених, які утримуються у виправних установах на місцевому рівні і в штаті. Дану диспропорцію можна пояснити неоднаковим рівнем розповсюдженості неправомірної поведінки в окремих соціально-етнічних групах. В одному дослідженні констатується, що при порівнянні підлітків білої раси та підлітків національних меншин, яки не мали попередніх судимостей та скоїли одні й ті самі злочини, афроамериканська молодь має в шість разів більшу ймовірність бути засудженою до позбавлення волі, ніж біла молодь. Латин-

¹ Cohen M.A. The Monetary Value of Saving a High Risk Youth. The Journal of Qualitative Criminology. 1998. – 14 (1). P. 5-33.

² Holman B. and Jason Z. The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Congregate Facilities. Baltimore.

ноамериканська молодь демонструє в три рази більшу ймовірність потрапити до ув'язнення порівняно з білою молоддю¹.

Враховуючи, що в ряді міст зафіксоване зростання майже на 50 % чоловіків афроамериканської національності, які перебувають під тією або іншою формою контролю системи кримінальної юстиції, багато молоді проходить через виправні заклади ювенальної юстиції та тюрми, деякі кримінологи вважають, що дестабілізація житлових районів і зростання рівня злочинності в них зумовлені саме масовим позбавленням волі². Коротше кажучи, досвід утримання в суворій ізоляції може змінити звичайний характер порушення закону, який часто є частиною життя підлітка, на стійку форму поведінки, яка, на жаль, не припиняється з плином часу. Штати фактично витрачають значні кошти, щоб породити ще більш незадовільні наслідки в аспекті майбутньої злочинності та кримінальної поведінки.

Кожен підліток, доводить автор, якому не дозволили почати злочинне життя (включаючи майбутні дорослі злочини), міг би заощадити країні від 1,7 млн до 2,3 млн доларів США.

Наступною, і на даний час основною темою, є соціальна проблематика зі впровадження ювенальної політики в Україні.

Незважаючи на широку пропаганду, що розгорнулася в засобах масової інформації та програмах політичних сил, ювенальна юстиція (як і ювенальна політика) опинилася під зливою критики. Чим активніше політичні сили стараються лобювати ювенальне питання, тим сильніше їх опоненти намагаються його спростувати. Не остання роль у розкритті даного питання належить Інтернет-ресурсам. Близько 70 % інформації, що видається за запитом «ЮВЕНАЛЬНА ПОЛІТИКА», має негативний характер³.

Мимоволі виникає питання: чому таке прогресивне та демократи-

¹ Dishion T.J., McCord J., and Poulin F. When Interventions Harm: Peer Groups and Problem Behavior. *American Psychologist*. 1999. 54 (9). P. 755-764; Holman Barry and Jason Zidenberg. *The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Congregate Facilities*. Baltimore, 2004.

² Benda B.B., Tollet C.L. A Study of Recidivism of Serious and Persistent Offenders Among Adolescents. *Journal of Criminal Justice*. 1999. 27 (2). P. 111-126.

³ ЮВЕНАЛЬНА ПОЛІТИКА. URL: http://www.google.com.ua/#hl=ru&output=search&client=psy-b&q=%D1%8E%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0&coq=%D1%8E%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0&gs_l=hp.3..0.797.4166.1.5179.18.10.0.7.7.0.203.1010.5j4j1.10.0...0.0...1c.Wafk_qE_u58&psj=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=88c1fffa69396b5b&biw=1024&bih=653.

чне питання викликає такий супротив у суспільстві?

Розглядаючи його, ми дійшли висновку, що варто виділити дві причини, які заважають розумінню та, відповідно, впровадженню цього прогресивного інституту в нашу національну правову систему.

Перш за все слід вказати суб'єктивний фактор, який притаманний нашій ще недостатньо сформованій політичній системі, – це протидія опозиції будь-яким починанням провладної політичної сили.

Вирішення даної проблеми не входить у предмет нашого дослідження; крім того, його вирішення можливе лише з часом, коли політична система України остаточно сформується.

Іншою проблемою складності впровадження ювенальної юстиції в національну правову систему слід назвати спотворене уявлення суспільства про даний інститут.

При більш детальному розкритті даного питання ми повністю погоджуємося з поглядами професора Н.М. Крестовської.

У своїх дослідженнях вона доводить, що у преамбулі Конвенції ООН про права дитини (далі – КПД) наголошується: сім'я є основним осередком суспільства і природним середовищем для зростання та благополуччя всіх її членів і, особливо, дітей, дитині для повного та гармонійного розвитку її як особистості необхідно зростати в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові й розуміння.

Із 41 статті КПД, що безпосередньо присвячені правам дитини, третина так чи інакше пов'язує благополуччя дитини із сімейним середовищем і не тільки не посягає на батьківські права, а й стимулює їх реалізацію. Зокрема, ст. 5 та 14 визначають право батьків і законних опікунів дитини в належний спосіб керувати дитиною, враховуючи її здібності, що розвиваються. Статті 9–10 покладають на державу обов'язок забезпечити, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їх бажанню. Водночас дитина має право підтримувати на регулярній основі особисті стосунки і прямі контакти з обома батьками, навіть якщо вони проживають у різних країнах. Стаття 29, присвячена праву дитини на освіту, серед іншого зазначає: освіта дитини має бути спрямована на виховання поваги до її батьків.

Права батьків посідають належне місце і в міжнародних стандартах ювенальної юстиції, зокрема, у Мінімальних правилах здійснення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінські правила)¹ (ст. 10.1, 13.2,

¹ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): Утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10/33 от 10 декабря 1985 г. Советская юстиция. 1991. № 12-14.

15.2) та Керівних принципах ООН щодо запобігання злочинності неповнолітніх (Ер-Рядські принципи)¹ (пп. 12, 13, 14). Права та обов'язки батьків у сфері ювенальної юстиції відтворені також у Рекомендації СМ/РЕС (2008) 11 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (зокрема й Україні) «Європейські правила щодо неповнолітніх правопорушників, які підлягають застосуванню санкцій чи заходів» від 5 листопада 2008 р.² (ст. 14, 25, 29, 34, 102 та ін.).

Більшість зарубіжних нормативно-правових актів, які визначають правовий статус дитини, містять статті щодо обов'язків дитини, в тому числі щодо батьків. Можна тільки пошкодувати, що такої норми немає у Законі України «Про охорону дитинства», але вся глава 13 Сімейного кодексу України побудована на принципі взаємності прав та обов'язків батьків і дітей.

На жаль, побоюючись, що за умов упровадження ювенальної юстиції відбудуватиметься сувора заборона примусу щодо дитини, наші громадяни просто плутають примус, насильство та покарання, цілковито ототожнюючи їх. Насправді жоден із нормативно-правових актів із питань ювенальної юстиції не ставить під сумнів необхідність поєднання переконання та примусу у процесі виховання дитини. Забороняється батьківське насильство (його визначення є у Законі України «Про попередження насильства у сім'ї»), виконання покарання покладається на державні органи, а примус (без, зрозуміло, побиття) як був, так і залишається одним із методів виховання.

Отже, сучасне ювенальне міжнародне право, зарубіжне та національне законодавство створюють правові засади для зміцнення відносин між батьками та дітьми на основі взаємної поваги, любові й відповідальності.

Крім того, слід відстоювати позицію, що впровадження ювенальної політики та ювенальної юстиції як її похідної є загальносвітовою тенденцією, спрямованою на захист прав дітей, забезпечення їх нормального фізичного та духовного розвитку. Конвенція про права дитини підписана й ратифікована більшістю країн світу. Виняток становить Сомалі, де протягом тридцяти років немає стабільного уряду, та США, які лише тепер подають її на ратифікацію Сенатом. Нині норми Конвенції про права дитини відтворені у численних регіональних правових

¹ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Рядские руководящие принципы): Приняты резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года. URL : http://www.un.org/russian/document/convents/juveniles_deinquency_prevention.html.

² Європейські правила щодо неповнолітніх правопорушників, які підлягають застосуванню санкцій чи заходів. Відновне правосуддя в Україні. 2009. № 3-4. С. 48-62.

стандартах, зокрема Африканській декларації та Плані дій 2001 р., Маракеській декларації 2001 р. «Дівчатка: глобальний рух», Рабатській декларації з питань дітей 2005 р., прийнятій ісламськими країнами, Європейській конвенції про здійснення прав дитини (ратифікована Україною 3 серпня 2006 р.).

Різні за формами системи ювенальної юстиції сьогодні існують не тільки у всіх країнах Європи, а й Азії, Латинської Америки, в Австралії та Новій Зеландії, деяких країнах Африки.

Так, в Індії 2000 р. ухвалено Закон «Про ювенальну юстицію (опіку та захист дітей)», який стосується двох категорій дітей: тих, хто перебуває у конфлікті із законом, і тих, хто потрапив у складну життєву ситуацію й потребує допомоги (правопорушників, утікачів із дому, сиріт, жебраків тощо). Відповідно до цих двох завдань Законом засновані дві установи – комісія ювенальної юстиції та комітет із благополуччя дітей. У складі комісії ювенальної юстиції магістратський суддя та двоє соціальних працівників, один із яких обов'язково жінка. Обов'язкова вимога для всіх членів суду – професійні знання, необхідні для роботи з дітьми¹.

Ювенальна юстиція існує в Японії, Китаї, Кореї, вона поступово створюється у центрально-азійських країнах. Зокрема, указом президента Казахстану 2008 р. схвалена Концепція розвитку системи ювенальної юстиції у Республіці Казахстан на 2009–2011 рр. Серед іншого, вона передбачає, що спеціалізований (ювенальний) суд має стати найважливішою ланкою системи ювенальної юстиції².

У Російській Федерації спеціалізовані ювенальні суди успішно працюють у Санкт-Петербурзі³.

Крім того, наступним кроком влади є необхідність переконання населення про направленість ювенальної діяльності не на умовну, а реальну відповідальність дітей-правопорушників. Тобто необхідно створити таку систему, яка буде, по-перше, сприяти перевихованню порушника, а не формалізації юридичної відповідальності (що, у свою чергу, може призвести до створення враження про відворотність покарання); по-друге, базуватись на тому, що покарання має на меті виховання позитивних якостей особи, а не «озлобленості» до пенітенціарної системи

¹ The Juvenile Justice (Care And Protection Of Children) Act, 2000. URL: <http://swd.kerala.gov.in/docs/adoption/jjact2000.pdf>.

² О Концепции развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009–2011 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 19 августа 2008 года № 646. Казахстанская правда. 2008. 28 авг.

³ История эксперимента: опыт создания элементов ювенальной юстиции в Санкт-Петербурге. URL: <http://www.juvenilejustice.ru/documents/doc3/ss/s1/page2/>.

та державного апарату.

У нашій країні саме нинішня система кримінально-правового та адміністративно-правового реагування на проступки та злочини неповнолітніх є недолугою, тому що у більшості випадків за вчинення злочину дитина відбувається легким переляком. Якщо її засуджують, то, як правило, звільняють від відбування покарання з випробуванням. Найпоширенішим примусовим заходом виховного характеру є передання дитини батькам під нагляд¹.

Часто саме вони не впорюються з вихованням дитини. Тобто ювенальна юстиція реагує не тільки на злочини, а й на «дозлочинні» правопорушення дітей, запобігаючи їм, сприяє зміцненню правової свідомості.

Слід наголосити, що ювенальна політика аж ніяк не сприяє так званим «доносам» на батьків та розвитку «синдрому Павлика Морозова».

Так, аналізуючи щорічне зростання кількості кримінальних справ, порушених правоохоронними органами за фактами злочинів, вчинених проти неповнолітніх, легко помітити, що майже половину з них становлять справи про невиконання батьками чи опікунами обов'язків щодо виховання та догляду за дітьми, близько 6 % – справи за фактами злочинів, вчинених службовими особами дитячих установ (порушення права дитини на опіку та відповідальність з боку батьків – ст. 18).

У 2011 р. на 22 % більше зареєстровано злочинних проявів серед неповнолітніх, дві третини з яких становлять крадіжки. У вчиненні злочинів брали участь 9,8 тис. неповнолітніх, із них кожний третій – учень або студент навчального закладу. Крім того, не викорінене жорстоке поводження з дітьми (ст. 19 Конвенції), передусім у неблагополучних сім'ях, втягнення дітей у протиправну діяльність.

Від злочинних посягань упродовж минулого та поточного років потерпіло понад 15 тис. неповнолітніх.

Можливо, якби неповнолітні були проінформовані про можливість захисту своїх прав або хоча б могли проконсультуватися з психологом по «гарячій лінії», то ці цифри були б набагато меншими².

Окрім того, на шляху до євроінтеграції не слід забувати, що Європейська конвенція про здійснення прав дітей³ (ст. 3, 10) надає дитині

¹ Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність (Узагальнення Верховного Суду України). URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/E4CA91BA11B60773C2257607003A0640?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=E4CA91BA11B60773C2257607003A0640&Count=500&>.

² Права дитини в Україні vs ювенальна юстиція? URL: <http://zapad.r-u.org.ua/news/337-news.html>.

³ Європейська конвенція про здійснення прав дітей: Ратифікована із заявою Законом України № 69-V (69-16) від 3 серпня 2006 р. ВВР. 2006. № 41. Ст. 354.

певні процесуальні права, зокрема, право бути поінформованою та висловити свою думку під час розгляду справи. Ці статті, з одного боку, не суперечать Сімейному кодексу України і ніяк не спонукають до доносів. З іншого боку, з причин незнання указаних норм нерідко діти не звертаються по допомогу, аж поки не стає запізно (відомо, що рівень самогубств серед дітей залишається високим, а статистика про дітей, потерпілих від злочинів, у нас не ведеться).

Органам державної влади необхідно також вжити чимало заходів, щоб «переламати» стереотип, що ювенальна політика – це «втручання держави у сімейне життя та жорстоке відбирання дітей у батьків за найменшу провину».

Проте ніхто не заперечує, що державне втручання є необхідним і тоді, коли має місце насильство у сім'ї, особливо стосовно дітей. Хоча в Україні відсутня ювенальна система, норми й практика втручання до сімейних справ, у тому числі позбавлення батьківських прав, існують не один рік.

Зокрема, згідно із ст. 164 Сімейного кодексу України батьки можуть бути позбавлені батьківських прав, якщо вони: 1) не забрали дитину з пологового будинку або іншого закладу охорони здоров'я без поважної причини і протягом шести місяців не засвідчували до неї батьківського піклування; 2) ухиляються від виконання обов'язків з виховання дитини; 3) жорстоко поведуться з дитиною; 4) є хронічними алкоголіками або наркоманами; 5) вдаються до будь-яких видів експлуатації дитини, примушують її до жебракування та бродяжництва; 6) засуджені за вчинення умисного злочину щодо дитини.

Як бачимо, батьків не можна позбавити прав на дитину з економічних причин, навіть у разі, коли нестатки сім'ї призводять до недостатнього харчування, відсутності одягу за сезоном, антисанітарних умов проживання дитини.

За стандартами Всесвітньої організації охорони здоров'я це мало б трактуватися як жорстоке поводження, але з позицій національного права й Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод така ситуація не є підставою для позбавлення батьківських прав. Характерним прикладом є «Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Савіні проти України»¹.

Крім того, слід зазначити, що позбавлення батьківських прав – це компетенція загальних судів і до ювенальної юстиції жодного стосунку не має.

¹ Справа «Савіні проти України» (Заява № 39948/06). Офіційний вісник України. 2009. № 84. Ст. 2852.

Проводячи аналіз Інтернет-ресурсів, важко не помітити, що значний масив критики ювенальної політики походить від різних релігійних організацій та рухів.

Ми не беремося сперечатися з усіма релігійними течіями, а звернемося лише до православного християнства – як найпоширенішої релігійної конфесії в Україні.

Православне християнство є релігією, яка не тільки обстоює повагу до батьків, а й вважає цінністю дитинство. Наведемо уривок із Євангелія від Св. Луки: «Хто найбільший у Царстві Небеснім?.. Ісус... узяв дитину, поставив її біля Себе і промовив: «Як хто прийме дитину оцю в Ім'я Моє, Мене він приймає, а як хто Мене прийме, приймає Того, Хто послав мене. Хто бо найменший між вами всіма, – той великий!» (Лк 9: 46–48).

Саме християнство відіграло визначальну роль у підвищенні статусу дитини в суспільстві. Рання патристична література, на противагу античній традиції сприйняття дитини, як власності батька, акцентувала увагу на: трактуванні чистоти та невинності дітей, їхньої подібності до образу Божого, як і дорослих; динаміці моральності дитини у процесі дорослішання; здатності дитини до спасіння, як і дорослого.

Сучасні дослідження цієї проблеми свідчать, що у християнській культурі склався високий образ дитини та дитинства: «Дитина генеалогічно допущена у світ Богом, топологічно ближча до Бога, ніж доросла людина, усіологічно більш божественна, як образ Божий, телеологічно несе із собою те, що не повинна втратити доросла особа, ергономічно дитина доповнює образ Божий у дорослій людині. Дитинство як явище є настільки виправданим, що через нього, через учительство та батьківство виправдовується і доросла людина»¹.

Отже, християнське розуміння дитини та сім'ї – не перешкода, а сходинка до побудови справедливої ювенальної юстиції, а церква, як і інші інститути громадянського суспільства, може бути не тільки учасницею, а й натхненницею цієї справи.

Україна та Росія мають власні традиції ювенальної юстиції, засновані саме на християнських цінностях.

Перший суд у справах неповнолітніх у Російській імперії був відкритий у Санкт-Петербурзі (1910 р.). Станом на 1915 р. більша частина російських ювенальних судів (судів у справах малолітніх або судів для малолітніх) діяла в українських містах – із семи таких судів п'ять функціонували у Харкові, Києві, Одесі, Катеринославі та Миколаєві. Компе-

¹ Кислов А.Г. Оправдание детства: от нравов к праву. Екатеринбург, 2002. С. 132-133.

тенція Київського ювенального суду була комплексною: до його провадження належали як правопорушення малолітніх, так і делікти, вчинені проти них. Саме цей варіант підсудності ювенальних судів розглядається нині спеціалістами з пострадянських країн як найкращий. Така конфігурація підсудності дає можливість розв'язати одразу декілька проблем кримінологічного та організаційного характеру – і притягти неповнолітнього правопорушника до відповідальності, і забезпечити захист прав скривдженої дитини.

У 20-х роках минулого століття російські та українські юристи вже порушували проблему формування «дитячого права», кодифікації його нормативних джерел. А необхідність особливого реагування на дитячу злочинність, принципово відмінну від «дорослого» правосуддя, для них була аксіомою.

Отже, ювенальна юстиція не є для нашої правової культури чужим та зовсім новим явищем. Вітчизняна правова традиція ґрунтується як на досвіді створення ювенальних правових норм і ювенальних юридичних установ, так і на досвіді їх застосування й роботи.

Розглядаючи дітей як найцінніший скарб як самої держави, так і кожної окремої родини та матері зокрема, суспільна думка має погодитися із необхідністю створення додаткового захисту їх від негативних чинників. Це природне бажання кожного з батьків, і тому немає нічого протиправного в введенні додаткових заходів, спрямованих на забезпечення підростаючого покоління в певних позиціях активніше, ніж інших членів суспільства.

Як констатує Н.М. Крестовська, весь цивілізований світ давно позбувся ліберального розуміння рівності у правах, як зрівнялівки. Сьогодні право має гуманітарний характер, згідно з яким сильному надається свобода, а слабкому – підтримка. Вразливі групи населення, зокрема діти, мають певні правові переваги, що й передбачено ст. 51 Конституції України, яка гарантує охорону дитинства, материнства, батьківства. Значно, що додаткові права у вигляді пільг мають і дорослі (наприклад, пенсіонери, учасники війни та бойових дій, постраждалі від Чорнобильської аварії тощо).

Стосовно нібито невідповідності ювенальних судів конституційним приписам, то Конституція України визначає два принципи судоустрою – територіальність та спеціалізацію (ст. 125), що цілковито відповідає ідеї створення ювенальних судів. На відсутності саме цього компоненту ювенальної юстиції в Україні не раз наголошував Комітет ООН із прав дитини. Так, 2002 р. у Зауваженнях комітету щодо періодичної доповіді України про виконання Конвенції ООН про права дитини-

ни зазначено про відсутність спеціалізованих ювенальних судів та ювенальних суддів, обмежену кількість професійних юристів, соціальних працівників, вихователів у цій сфері (п. 70 (а)).

Соціально-економічне значення здійснення ювенальної політики повинно також знайти своє відображення в низці державних програм, спрямованих на так звану зайнятість дітей.

Під зайнятістю дітей ми розуміємо не введення трудової повинності, а відкриття мережі державних та приватних позашкільних закладів (спортивних секцій, прикладних гуртків тощо).

Дані заклади повинні виконувати декілька основних функцій, зокрема:

1. Виявляти та розвивати таланти у здібних дітей та створювати належні умови для подальшого їх культивування (наприклад, поповнення так званих олімпійських резервів).

2. Виховну, тобто сприяти розвитку позитивних духовних якостей у молодих громадян держави (почуття відповідальності за ввірену справу, гордості за чесно досягнутий результат тощо).

3. І, нарешті, найбільш актуальну для нашого періоду розвитку суспільства – вилучення молоді, ще недостатньо сформованої людини з «вулиці», з так званої «дворової культури». Не є секретом, що останнім часом широкого розповсюдження серед молоді набула субкультура, що пропагує культ вседозволеності, непокори батькам, зневаги до норм суспільства та держави. Як правило, найбільш впливовими лідерами такої культури є особи, що мають судимість або перебувають у конфлікті із законом¹.

Часто захоплення такою культурою доводить дітей із порядних сімей до конфлікту із законом та навіть до кримінальної відповідальності.

Фінансування діяльності даних закладів пропонуємо здійснювати за рахунок державного та місцевих бюджетів, пожертв небайдужих осіб, коштів державних позабюджетних фондів, коштів громадських, некомерційних і комерційних організацій, благодійні кошти, госпрозрахунок та будь-які інші не заборонені законом кошти.

Підсумовуючи аналіз соціально-економічного значення здійснення ювенальної політики, можемо констатувати наступне.

Ювенальна політика – це складне, багатоаспектне явище, яке справляє колосальний вплив на демографічну ситуацію та стан економіки. Масштаби цього впливу значно перевищують наслідки міжнародного тероризму, природних катастроф або воєнних конфліктів.

¹ Крестовська Н. Міфи про ювенальну юстицію. Віче: Журнал Верховної Ради України. URL: <http://www.viche.info/journal/2126/>.

З огляду на величезну значущість захисту прав дітей, глобальні міжнародні структури та провідні держави світу включають її до переліку основних політичних пріоритетів.

Пріоритетизація питань здійснення ювенальної політики втілюється у формуванні національних стратегій та прийнятті довгострокових цільових програм, покликаних забезпечити неухильне зниження порушення прав дітей¹.

Кожна така програма – результат складних обчислень (оціночних, прогнозних, кошторисних), точність яких прямо залежить від повноти й об'єктивності інформації про соціоекономічні параметри захисту прав дітей.

Заходи соціально-економічного захисту дітей повинні фінансуватися двома способами:

- по-перше, за рахунок виділення коштів із державного бюджету, тобто за рахунок коштів платників податків;
- по-друге, через соціальні платежі на користь системи соціального захисту (соціальні внески).

При проведенні фінансування заходів соціального захисту дітей, і в першу чергу при визначенні розмірів соціальних виплат, необхідно дотримуватись норм, визначених Конституцією України, законами України.

Для реалізації цих завдань необхідно:

- завершити формування законодавчої бази, яка забезпечить проведення активної і дійової ювенальної політики;
- забезпечити стабільне фінансування галузей соціальної сфери і регіональних та місцевих соціальних програм, змінити систему взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами всіх рівнів, підвищити обґрунтованість визначення соціальних трансфертів, виходячи із реальних потреб і можливостей регіонів;
- підвищити фінансову стабільність і ефективність використання коштів державних позабюджетних соціальних фондів;
- ввести ювенальну експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів силами недержавних організацій та наукових установ;
- поліпшити організацію функціонування установ соціальної сфери, більш раціонально використовувати ресурси, що їм виділяються;
- стимулювати направлення коштів громадськими, некомерційними і комерційними організаціями на благодійні цілі.

¹ Stewart W. Road safety in modern society and global economy. London, 2003. P. 24-25.

2.4. Правове регулювання у сфері ювенальної системи

На жаль, нині в Україні немає систематизованого законодавства з питань захисту прав дитини, а в окремих нормах значна частина положень має декларативний характер. Це загострює потребу визначення стратегічного шляху корекції національного законодавства стосовно прав дітей і юних громадян, які не досягли 18-річного віку, та спонукає до систематизації наявних нормативно-правових актів у ювенальне законодавство України. Для України вкрай важливо мати чітке уявлення про такі поняття, як «права і свободи дитини», «права і свободи неповнолітнього». Тому, розв'язуючи проблеми забезпечення прав і свобод неповнолітніх, насамперед слід звернути увагу на юридичне визначення термінів «дитина», «малолітній», «неповнолітній», «повнолітній», історичне законодавче становлення цієї термінології за роки незалежності нашої держави, тлумачення термінів чинним законодавством, неузгодженості в ньому та їх висвітлення в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Діти є й завжди будуть найперспективнішою частиною суспільства, а тому необхідно скеровувати розвиток суспільства з огляду на позитивне ставлення до дітей, розуміння їх проблем, інтересів, запитів, потреб, вміння зробити крок назустріч сім'ям з дітьми. В Україні з кожним роком зростає дитяча злочинність, наркоманія, проституція, сутенерство, бродяжництво та безпритульність, однак відсутні ефективні програми для роботи з молоддю, відсутня профілактика цих негативних явищ.

Стаття 1 Основного Закону проголошує, що Україна є соціальною державою. Окрім того, людина, її життя та здоров'я (згідно зі ст. 3 КУ) визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головним обов'язком держави.

Права і свободи людини та їх гарантія визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3). Конституційні права гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22); до таких прав, зокрема, належать:

- право на життя, встановлене ст. 26 Конституції України, яка до того ж визначає захист життя людини обов'язком держави;
- право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Про захист прав і здоров'я громадян України, в тому числі й дітей,

йдеться, насамперед, у ст. 49 і 51 Конституції України¹. В Основах законодавства про охорону здоров'я низкою статей (57–66) встановлені гарантії охорони здоров'я матері та дитини. У розділі XIII Кодексу законів про працю зазначено, що особи віком до 18 років у трудових правовідносинах користуються певними пільгами стосовно збереження їхнього здоров'я.

Слід детальніше розглянути питання законодавчого тлумачення термінів «дитина», «малолітній», «неповнолітній», «повнолітній». Частина 1 ст. 6 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 р., який набрав чинності з 1 січня 2004 р., констатує, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Згідно з ч. 2 і 3 ст. 6 Сімейного кодексу України малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років, а неповнолітньою – дитина віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років². Отже, в сімейному законодавстві визначення «дитини» включає в себе такі терміни, як «малолітній» і «неповнолітній».

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р., враховуючи, що людина, як учасник цивільних відносин, вважається фізичною особою, у ч. 1 ст. 31 надає визначення малолітній особі, як фізичній особі, яка не досягла чотирнадцяти років; у ч. 1 ст. 32 – неповнолітній особі, як фізичній особі віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років; у ч. 1 ст. 34 – повнолітній особі, як фізичній особі, яка досягла вісімнадцяти років³.

У період 1991–1993 рр. відбулися значні соціально-політичні зміни, викликані проголошенням державної незалежності України, і це стало початком поступового, еволюційного процесу розробки ювенального законодавства. Так, Верховною Радою у 1992 р. було прийнято Декларацію «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні»⁴, де ставились питання встановлення вікових меж молоді та обмеження членства у молодіжних організаціях, ролі молоді у фінансуванні молодіжних програм, врахування поглядів молоді генерації, державні гарантії юнакам і дівчатам, умови працевлаштування, використання відповідного іноземного досвіду, підтримки молодіжних підприємств тощо.

Першим було розроблено принципово новий для України документ, який визначав основні риси державної молодіжної політики в державі, а саме Закон «Про сприяння соціальному становленню та роз-

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. ; з подальшими змінами) / Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

² Сімейний кодекс України. ВВР. 2002, N 21-22, ст.135 .

³ Цивільний кодекс України. ВВР. 2003. № 40-44. Ст. 356.

⁴ Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

витку молоді в Україні»¹, в якому Верховна Рада приступає безпосередньо до законодавчого формування бази державної молодіжної політики та створення вперше в історії України вітчизняного ювенального законодавства з цих питань. Новий закон закріплював існування структурних підрозділів по роботі з молоддю в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, діяльність соціальних служб для молоді, фінансування заходів молодіжної політики, гарантії правового захисту молоді та діяльності молодіжних громадських організацій. Як основні умови для соціального становлення та розвитку молоді називалися питання забезпечення праці молоді, підтримки її підприємницької ініціативи, сприяння підвищенню рівня життя, житлових умов, освіти, охорони здоров'я, культурного та фізичного розвитку.

Першим кроком на шляху визначення організаційно-правових засад функціонування державного апарату в цілому стали положення Конституції України, з прийняттям якої закладено повноцінну правову основу української держави, визначено концептуальні підходи до питань організації державної влади. Для вирішення проблем щодо захисту прав дитини створено певну нормативно-правову базу.

Однією із визначальних рис Конституції України є її гуманістична спрямованість. Це виявляється, зокрема, в тому, що майже третину статей Основного Закону присвячено правам і свободам людини й громадянина, й у тому, що в ньому закріплено низку таких прав і свобод, яких не було у будь-яких попередніх українських конституційних актах і, нарешті, у тому, що конституційні положення змістовно збігаються з положеннями, зафіксованими у фундаментальних міжнародних правових актах – Загальній декларації прав людини, міжнародних пактах про економічні, соціальні й культурні права та про громадянські і політичні права, Європейській Конвенції захисту прав людини і основних свобод.

Стаття 3 Конституції України – перша зі статей Основного Закону, спеціально присвячена людині. З неї починається виклад офіційно виголошеної українською державою філософії прав людини, закладеній в Конституції. Ця базисна стаття є нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Стаття 3 стисло відтворює зміст концептуальних засад преамбули Загальної декларації прав людини, чим зумовлює відповідність приписів Конституції України міжнародним стандартам прав людини.

¹ Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Принципово важливим є визнання людини соціальною цінністю, адже це означає, що людина є цінністю не тільки сама для себе, а й для всього суспільства. Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані цінності людини.

Безпосередня цілеспрямована діяльність щодо створення системи роботи із захисту прав дитини почалась у 1995 р. з прийняттям Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»¹. У ньому передбачені загальні положення про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи, які здійснюють соціальний захист та профілактику правопорушень серед неповнолітніх, а також визначено органи і служби у справах неповнолітніх.

Наступним був Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»², що чітко визначив особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій та державні гарантії забезпечення їх функціонування. Інший Закон України, «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю»³, обґрунтовує організаційні і правові засади соціальної роботи з дітьми та молоддю; у ньому надано визначення термінам соціальної роботи з дітьми і молоддю, визначено суб'єкти і об'єкти цієї роботи, описано основні принципи здійснення соціальної роботи з ними, розглянуто сфери та рівні здійснення соціальної роботи. Велике значення для розвитку молодіжної політики в Україні мало прийняття Закону України «Про охорону дитинства»⁴, в якому подано визначення термінів, сформовано основні завдання та принципи охорони дитинства і систему заходів щодо його охорони, розкрито основні засади охорони дитинства та державної політики у цій сфері.

15 листопада 2001 р. в Україні прийнято Закон «Про попередження насильства в сім'ї»⁵, відповідно до якого випадок вчинення сімейного насильства у присутності дитини є підставою для притягнення порушника до відповідальності та постановки його на облік.

7 червня 2003 р. набрав чинності Закон України «Про внесення

¹ Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 9 квіт. 1995 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 груд. 1998 р. № 281 – XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

³ Про соціальну роботу з дітьми та молоддю: Закон України від 21 черв. 2003 р. № 2558 – III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁴ Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2004 р. № 2402 – III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁵ Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 року №2789-III. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису» (ст. 173.2 КУпАП), який на законодавчому рівні закріпив відповідальність за вчинення насильства в сім'ї чи проти дитини, чи в присутності дитини. Зазначений нормативний акт не вказує, якого віку повинна бути дитина, а лише констатує факт. Отже, зазначене ще раз дає можливість переконатися в тому, що поняття «дитина» є ширшим і включає в себе поняття «неповнолітній», а отже, і спонукає нас до уніфікації термінології.

В Україні за роки незалежності розроблено та затверджено ряд програм національного значення, що стосуються забезпечення прав і свобод дітей. До них належать: постанови Кабінету Міністрів України: «Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16 січня 2008 р. № 14¹; «Про затвердження державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 17 жовтня 2007 р. № 1242²; «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Школа майбутнього» на 2007–2010 роки» від 30 серпня 2007 року № 1071³; «Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки» від 8 серпня 2007 р. № 1016⁴; «Про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року» від 19 лютого 2007 р. № 244⁵; «Про затвердження Державної програми «Дитяча онкологія» на 2006–2010 роки» від 19 липня 2006 р. № 983⁶; «Про затвердження Державної програми подолання

¹ Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 № 14. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Про затвердження державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1242. Офіційний вісник України. 2007. № 80. С. 26. Ст. 2975.

³ Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Школа майбутнього» на 2007–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1071. Офіційний вісник України. 007. № 66. С. 27. Ст. 2543.

⁴ Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 року № 1016. Офіційний вісник України. 2007. № 60. С. 11. Ст. 2378.

⁵ Про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 244. Офіційний вісник України. 2007. № 13. С. 15. Ст. 476.

⁶ Про затвердження Державної програми «Дитяча онкологія» на 2006–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 року № 983. Урядовий кур'єр. 2006. 2 серп.

дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки» від 11 травня 2006 р. № 623¹ та ін. Впровадження цих програм у життя є ознакою національної свідомості щодо прав і свобод дітей, критерієм визнання дітей повноцінними громадянами нашої держави.

Постанова Кабінету Міністрів України «Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» від 16 січня 2008 р. № 14 визначає заходи, спрямовані на забезпечення прав і свобод дітей, зокрема: розроблення та затвердження Державної програми «Здорова дитина» на 2008–2012 роки; посилення відповідальності органів виконавчої влади за надання адресної допомоги сім'ям з дітьми, кризове становище яких зумовлює влаштування дітей до відповідного закладу; сприяння прийняттю Закону України «Про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення» тощо.

Указом Президента України «Про проведення в Україні у 2008 році Року підтримки національного усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 11 грудня 2007 р.² 2008 рік проголошено Роком підтримки національного усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей» від 5 травня 2008 р. та «Про додаткові заходи щодо захисту прав та законних інтересів дітей» від 4 травня 2007 р.³ було видано з метою поліпшення стану забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей, передусім дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, створення сприятливих умов для реалізації права кожної дитини на охорону здоров'я, освіту, виховання в сім'ї, соціальний захист та гармонійний розвиток.

Указом Президента України «Про проведення в Україні у 2006 році Року захисту прав дитини» від 29 листопада 2005 р. 2006 рік теж проголошено роком захисту прав дитини⁴.

¹ Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 623. Офіційний вісник України. 2006. № 20. С. 39. Ст. 1443.

² Про проведення в Україні у 2008 році Року підтримки національного усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Указ Президента України від 11 грудня 2007 р. Урядовий кур'єр. 2007. 19 груд.

³ Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁴ Про проведення в Україні у 2006 році Року захисту прав дитини: Указ Президента України від 29 листопада 2005 р. № 1673/2005. Урядовий кур'єр. 2005. 7 груд.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» від 25 липня 2002 р. № 1062¹, по всій Україні щороку з метою ефективного розподілу коштів, які передбачаються у державному бюджеті для державної підтримки громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї, проводяться конкурси проектів за такими основними напрямками: організація змістовного дозвілля, відпочинку й оздоровлення дітей та молоді, сприяння зайнятості молоді та підтримка молодіжного підприємництва, підтримка обдарованої молоді, формування здорового способу життя та профілактика негативних явищ у молодіжному середовищі, гендерна освіта, популяризація ідеї гендерної рівності, запобігання торгівлі людьми, попередження насильства в сім'ї, соціальна підтримка сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, патріотичне виховання молоді, розвиток учнівського та студентського самоврядування, підвищення громадської активності молоді, підтримка молодіжних інформаційних видань, популяризація євроінтеграційних процесів тощо.

За даними перепису 2002 р., в Україні проживає понад 103 тис. дітей-сиріт, з них 30 тис., або 29 %, перебувають в інтернатах. Із загальної кількості дітей – 10,8 млн – діти-сироти складають майже 1 %. За неофіційними даними, кількість дітей-сиріт сягає 300 тис., або близько 3 % дітей. Незважаючи на це, спеціального законодавства у цій сфері не було розроблено.

На даний момент державна політика щодо дітей-сиріт та дітей без піклування регулюється Сімейним кодексом України, Законом України «Про охорону дитинства», Указами Президента та підзаконними актами.

Законодавство України про органи, які уповноважені здійснювати в Україні державну політику щодо захисту прав дітей, складається із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, постанов міністерств.

Для більш раціонального формування державної ювенальної політики, створення необхідних умов для широкої участі молоді в усіх сферах життя суспільства і держави Президентом України було видано Указ «Про національну раду з питань молодіжної політики». Також Указом Президента України було затверджено Положення про Національну раду з питань молодіжної політики при Президентові України, у

¹Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 1062. Урядовий кур'єр. 2002. 21 серп.

якому визначаються основні права, завдання та обов'язки ради, організаційні питання роботи ради та інші.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, у тому числі й у сфері реалізації державної політики щодо захисту прав дітей та молоді¹.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації і діяльності, правового статусу і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування України мають широкі повноваження щодо захисту прав дітей і займаються реалізацією державної політики у сфері захисту прав дітей і молоді². Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх» (з урахуванням змін, внесених Законом від 8 липня 1999 р.) визначає, що здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх покладається на Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Республіканський комітет у справах сім'ї та молоді Автономної Республіки Крим, служби у справах неповнолітніх обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх закладів охорони здоров'я; притулки для неповнолітніх служб у справах неповнолітніх; суди; ювенальної превенції Національної поліції; приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ; виховно-трудові колонії Державного департаменту України з питань виконання покарань; органів пробації.

У здійсненні соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх беруть участь, у межах своєї компетенції, інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, окремі громадяни.

Основним нормативним актом у роботі з безпритульними дітьми на сьогоднішній день є Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», який набрав чинності з 1 січня 2006 р. Цей Закон визначає загальні засади соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей, забезпечує правове регулю-

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України. Офіційний вісник України. 1999. № 18.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. Офіційний вісник України. 1997. № 25.

вання відносин у суспільстві, які спрямовані на реалізацію бездомними громадянами і безпритульними дітьми прав і свобод, передбачених Конституцією України та чинним законодавством, створює умови для діяльності громадських та благодійних організацій, що працюють у сфері соціального захисту населення. Відповідно до цього Закону безпритульними дітьми є діти, які були вимушені залишити або самі залишили сім'ю чи дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання. З метою подолання дитячої безпритульності і бездоглядності, запобігання соціальному сирітству, створенню умов для всебічного розвитку та виховання дітей Кабінет Міністрів України затвердив Програму подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2006–2010 рр.

Основними заходами Програми є удосконалення нормативно-правової бази шляхом внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо правового врегулювання питань соціального захисту дітей та запобігання бездоглядності, зокрема у частині посилення відповідальності батьків або осіб, що їх замінюють, за неналежне виховання дітей, порушення їх прав, жорстоке поводження з ними, залучення до жебракування, проведення експертизи законодавства з питань дитинства¹.

При цьому не можна не зазначити, що бюджетні кошти, які були виділені на програми для підвищення рівня життя безпритульних дітей, часто-густо «розбазарюються» на різні показові акції, які не приносять жодного позитивного результату. Підліткові клуби та центри продаються чи здаються в оренду приватним підприємцям, які заробляють гроші саме за допомогою цих приміщень.

В Україні значна увага приділяється становищу дітей, їхньому соціальному та правовому захисту, а також створенню умов для фізичного, інтелектуального й духовного розвитку, майбутньої повноцінної життєдіяльності. Для координації дій, пов'язаних із виконанням Конвенції ООН про права дитини і Всесвітньої декларації про виживання, захист і розвиток дітей, видано Указ Президента України «Про національну програму “Діти України”». Основною метою цієї програми є забезпечення права кожної дитини народитися здоровою, вижити і мати умови для всебічного розвитку, бути надійно соціально і психологічно захищеною. Програму було розраховано на період до 2000 р.; вона стала орієнтиром для регіональних дій стосовно поліпшення становища дітей і відповідних територіальних програм на підставі інтеграції діяльності державних установ із громадськими та іншими організаціями.

¹ Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України. ВВР. 2005. № 26. Ст. 354.

На виконання означеної програми з питань охорони дитинства в державі проводяться багатопланові заходи та акції. Зокрема, Міністерство юстиції України за участю Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти України та інших міністерств і відомств у 1998 р. видало Збірник міжнародних правових документів законодавчих актів і нормативних документів з питань соціально-правового захисту дітей. У 1997 р. до Всесвітнього Дня захисту дітей Всеукраїнський комітет з прав людини разом із зазначеними міністерствами та Національною академією наук України провели науково-практичну конференцію на тему «Правові аспекти захисту дітей в Україні: національне законодавство та міжнародні угоди».

Після вступу України до Ради Європи державне законодавство має бути приведене у відповідність до міжнародних вимог і стандартів прав людини. Перед фахівцями постає конкретне завдання: створити таке нормативно-правове поле захисту здоров'я, прав і свобод дитини, яке відповідає б міжнародним вимогам, гарантувало реалізацію прав кожної дитини і забезпечувало контроль за виконанням законодавства. Однак права не можна імпортувати; в кожній країні міжнародні стандарти мають національне, економічне та культурне забарвлення. Так, Конвенція про права дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20.11.89, набула чинності в Україні лише з 27.09.91. Незважаючи на деяку декларативність її положень, Конвенція визначила стратегію корекції національного законодавства щодо захисту дітей і підлітків.

Про захист прав і здоров'я громадян України, в тому числі й дітей, йдеться насамперед у статтях 49 і 51 Конституції України. В Основах законодавства про охорону здоров'я низкою статей (57–66) встановлено гарантії охорони здоров'я матері та дитини. У розділі XIII Кодексу законів про працю зазначено, що особи віком до 18 років у трудових правовідносинах користуються певними пільгами стосовно збереження їхнього здоров'я.

Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі — Основи) від 19.11.1992 р. у ст. 60 закріплює умови забезпечення дітей і підлітків медичною допомогою. Ця медична допомога забезпечується лікувально-профілактичними та оздоровчими закладами, дитячими поліклініками, відділеннями, диспансерами, лікарнями, санаторіями та іншими закладами ОЗ. До державних дитячих санаторіїв путівки дітям надаються безоплатно. Перебування дітей і підлітків під диспансерним наглядом створює умови для динамічного спостереження за станом їхнього здоров'я з метою раннього виявлення захворювань та визначає особливість медичного забезпечення дитячого населення.

Норми закону, на відміну від Конвенції, також не містять положень про забезпечення права дитини на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я та засобами лікування хвороб¹.

У Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.92 встановлено гарантований рівень державної підтримки сімей з дітьми з урахуванням складу сім'ї, її доходів, стану здоров'я та віку дітей. На виконання цього закону Кабінет Міністрів України прийняв такі постанови: «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків» (№ 226 від 05.04.94); «Про розмір державної допомоги дітям, інфікованим вірусом імунодефіциту людини або хворим на СНІД» (№ 365 від 23.05.95); «Про затвердження Положення про центр медико-соціальної реабілітації неповнолітніх» (№ 1072 від 06.09.96); «Про організаційне і фінансове забезпечення відпочинку та оздоровлення дітей в Україні» (№ 323 від 14.04.97) та інші.

Співробітники Українського інституту громадського здоров'я упорядкували та проаналізували нормативно-правові акти уряду України (постанови Кабінету Міністрів України та накази МОЗ України) з питань охорони здоров'я, соціального захисту дітей, підлітків і жінок-матерів. Так, Кабінетом Міністрів України за 1990–1997 рр. було прийнято 32 постанови з питань охорони здоров'я, зокрема, про охорону материнства й дитинства, організацію оздоровлення та літнього відпочинку, додаткові заходи щодо контролю якості харчування та безпеки життя дітей в умовах несприятливої екології, порядок направлення на лікування за кордон тощо.

Згідно зі вказівкою МОЗ України № 283 від 12.12.94 «Про стан перегляду відомчих нормативних актів» і програмою роботи Комісії МОЗ України з удосконалення правового регулювання управління охороною здоров'я нами були відібрані відомчі нормативно-правові акти щодо забезпечення захисту здоров'я та деяких аспектів соціального захисту дітей, підлітків і жінок-матерів. До цієї групи документів увійшли 120 наказів, із яких 60 наказів колишніх МОЗ УРСР і СРСР та 60, прийнятих після здобуття Україною незалежності. Вони здебільшого стосуються регламентації діяльності дитячих закладів охорони здоров'я, лікувально-діагностичних центрів, шкіл-санаторіїв тощо. З них головними спеціалістами МОЗ України відібрані ті нормативно-правові акти, що підлягають повній або частковій переробці. Це накази про: затвердження

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi_bin/lows/main.

списку захворювань, що дають право особам з цими захворюваннями на першочергове одержання житла, затвердження положення про головного позаштатного спеціаліста з профілактичної роботи з дітьми, заходи щодо усунення серйозних недоліків у роботі родопомічних закладів та організації допомоги новонародженим дітям, удосконалення консультативної допомоги дітям і матерям в Україні тощо.

Частковій переробці підлягають накази про: подальше поліпшення кардіоревматологічної допомоги дитячому населенню, затвердження міжвідомчої Інструкції про організацію роботи та комплектування дошкільних виховних закладів компенсуючого типу, затвердження Інструкції про медичне обстеження дітей і підлітків, які направляються до спеціальних загальноосвітніх шкіл і професійних училищ для дітей і підлітків, які потребують особливих умов виховання, тощо.

Накази МОЗ України, що не підлягають переробці, стосуються вдосконалення роботи дитячих лікувальних закладів, організації дитячих спеціалізованих лікувально-діагностичних центрів, поліпшення якості медичної допомоги дітям, удосконалення медико-соціальної допомоги дітям-інвалідам, дітям-сиротам, дітям з малозабезпечених сімей, направлення на лікування за кордон тощо.

Останнім часом у МОЗ України напрацьовані документи, спрямовані на поліпшення стану здоров'я та демографічної ситуації, підтримку здорового способу життя, а саме: «Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства та дитинства», «Планування сім'ї», «Імунопрофілактика населення України», «Комплексна програма розв'язання проблем інвалідності», що відповідає Основним напрямкам соціальної політики на 1997–2000 рр.

Отже, в Україні відбуваються перманентні процеси нормотворчості. Замість застарілих нормативно-правових урядових і відомчих актів розробляються сучасні, що відповідають європейській політиці охорони здоров'я. Проте це лише один бік проблеми; важливо також знати, наскільки інформовані про здобутки нормотворчості самі суб'єкти ювенальної політики.

Цибуліна І.В. проводила дослідження, мета яких – виявлення обізнаності дітей щодо своїх прав¹. Яскравим показником рівня знань про права дитини є частка тих, хто під час опитування вперше почув про деякі з прав, що гарантуються Конвенцією ООН. Питома вага дітей, які

1. Цибуліна І.В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління Харків. 2006. С. 4-7.

навіть не чули про ті чи інші права, становить від 9 до 28 %. Найменш відомим серед респондентів виявилось право на захист від втручання в особисте життя – про нього вперше під час опитування почули 28 %. Маловідомими є права про захист дітей від інформації, що шкодить їхньому благополуччю (вперше почули 22 %), про захист дітей від викрадення (21 %), від підневільної, непосильної, надмірної, небезпечної праці (21 %), від сексуальної експлуатації (21 %). Серед прав, про які переважна більшість опитаних принаймні чула, є право на піклування з боку батьків, родичів, суспільства та держави, а також право на користування своєю культурою, мовою (лише 9 % вперше почули про такі права). Досить відомим є право на освіту (не знають лише 12 %) та права дітей-сиріт, дітей-інвалідів на особливу турботу (не знають 11 %).

На думку значної частини дітей, в Україні порушується право дитини на якісну медичну допомогу (49 %), на повноцінне харчування (37 %), отримання належної освіти (33 %), право на відпочинок (29 %). Третина дітей зазначила, що в державі порушуються права на достатній для їхнього розвитку рівень життя (32 %), на виживання та здоровий розвиток (29 %). Майже половина опитаних дітей переконані, що вони недостатньо мірою захищені державою від жорстокості, знущання, брутального поводження (49 %), викрадення та продажу (49%), вживання наркотиків (43 %), сексуальної експлуатації (38 %), від примусу до підневільної, непосильної, надмірної, небезпечної праці (34 %). Порівнюючи умови і можливості свого життя і життя дітей уразливих категорій, зокрема дітей-сиріт та дітей-інвалідів, діти визначають неповне забезпечення гарантій стосовно своїх прав, позбавлених багатьох благ від народження, на особливу турботу (дітей-сиріт – 41 %, дітей-інвалідів – 36 %).

За оцінками фахівців, реально вимоги Конвенції ООН про права дитини в українському соціумі знають лише ті, хто безпосередньо захищає ці права, та спеціалісти, що працюють з дітьми¹.

Зазначені дані щодо обізнаності суб'єктів ювенальної політики стосовно власних законних прав не можуть не викликати стурбованості, адже правовий захист охоплює усі сфери життєдіяльності неповнолітнього: виховання, освіти, медичне обслуговування, трудову зайнятість, соціальне забезпечення, дозвілля та інше.

Відповідно до ст. 15 Цивільного кодексу України, кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорування. Кожна особа також має право на захист свого інте-

¹ Мироненко В. Захист інтересів дітей у разі розірвання батьками шлюбу. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 2. С. 99-100.

ресу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства¹.

Можливість примусового захисту цивільних прав та інтересів суттєво відрізняє юридичні норми від інших соціальних норм, оскільки забезпечує виконання їх регулятивної та охоронної функцій. Тому важливим елементом правової держави є не тільки якнайширше закріплення суб'єктивних прав людини (особи), а й забезпечення їх реальної охорони та захисту.

Порушене суб'єктивне право підлягає примусовому захисту способами, передбаченими ч. 2 ст. 16 ЦК, органами і в порядку, що встановлені Конституцією, Цивільним процесуальним кодексом (ЦПК) України, Господарським процесуальним кодексом (ГПК) України, законами України від 12 травня 1991 р. «Про захист прав споживачів» (в редакції Закону від 15 грудня 1993 р.), від 24 лютого 1994 р. «Про міжнародний комерційний арбітраж», Положенням про третейський суд для вирішення господарських спорів між об'єднаннями, підприємствами, організаціями і установами, затвердженим постановою Державного арбітражу при Раді Міністрів СРСР від 30 грудня 1975 р. № 121, та іншими нормативними актами. У зв'язку з цим необхідно розрізняти матеріально-правові (матеріальне право) та процесуально-правові (процесуальне право) засоби захисту. Матеріально-правові засоби полягають у визначенні способів захисту права і охоронюваного інтересу з метою усунення перешкод на шляху їх здійснення через відновлення чи визнання, встановлення правового стану особи або певних фактів тощо. Процесуально-правові засоби полягають у визначенні кола суб'єктів та порядку розгляду справи і виконанні рішень і є формою захисту цивільних прав. Які суб'єкти і які категорії справ вони мають право розглядати, визначається ЦПК, ГПК та іншими нормативними актами. Це є компетенцією або підвідомчістю.

Право на судовий захист в Україні нічим не обмежене і гарантується державою.

Захист прав та інтересів здійснюється судами (загальними та господарськими), третейськими судами, Президентом України, органами державної влади або органами місцевого самоврядування, нотаріусами. Захист може здійснюватись безпосередньо особою (право на самозахист) у випадках, передбачених законом.

Крім захисту цивільного права, ч. 2 ст. 15 ЦК передбачає право на захист інтересу. У такому випадку спір про право відсутній. Тобто суб'єктивне право не порушене чиїмись протиправними діями чи бездіяльністю, його неможливо реалізувати через відсутність правовстановлюва-

¹Цивільний кодекс України. ВВР. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

льних документів, правову невизначеність фактичного стану особи тощо. Наприклад, спадкоємці для одержання спадщини за законом повинні подати до державної нотаріальної контори документ, який підтверджує родинні відносини із спадкодавцем. У разі його втрати через неможливість одержати дублікат в силу відсутності книг реєстрації актів громадянського стану оформлення права на спадщину неможливе. Отже, для того, щоб реалізувати своє право на спадщину, такі особи мають звернутися до суду із заявою про встановлення факту родинних відносин.

Цивільний кодекс України (далі – ЦК) також у ст. 16 вказує, що кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу.

Стаття 16 ЦК у ч. 2 вказує також на способи захисту цивільних прав та інтересів. Це можуть бути:

- 1) визнання права;
- 2) визнання правочину недійсним;
- 3) припинення дії, яка порушує право;
- 4) відновлення становища, яке існувало до порушення;
- 5) примусове виконання обов'язку в натурі;
- 6) зміна правовідносин;
- 7) припинення правовідносин;
- 8) відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди;
- 9) відшкодування моральної (немайнової) шкоди;
- 10) визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом.

Відповідно до законодавства захист цивільних прав або інтересів неповнолітніх здійснюють їх законні представники. Згідно зі ст. 245 Сімейного кодексу України (далі – СК) функції законних представників дитини, яка постійно мешкає у школі-інтернаті та позбавлена батьківського піклування, виконує адміністрація шкіл-інтернатів. Аналогічне правило закріплене у Правилах опіки та піклування, затверджених Наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.99 № 34/166/131/88¹.

¹ Правила опіки та піклування: Затв. Наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.99 № 34/166/131/88.

У Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005р., зокрема, зазначено: «... право на повне державне забезпечення в навчальних закладах мають діти-сироти та діти, позбавлені батьківської опіки, віком до 18 років та особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, при продовженні навчання до 23 років. Особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, які навчаються, крім повного державного забезпечення, виплачується стипендія в розмірі, який на 50 % перевищує розмір стипендії у відповідному навчальному закладі, а також виплачується 100 % заробітної плати, нарахованої за період виробничого навчання та виробничої практики. Особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, які навчаються, до завершення навчання виплачується щорічна допомога для придбання навчальної літератури в розмірі трьох місячних стипендій. Виплата зазначеної допомоги здійснюється протягом 30 днів після початку навчального року за рахунок коштів, що передбачаються для навчальних закладів у відповідних бюджетах. При наданні особам із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, які навчаються, академічної відпустки за медичним висновком за ними зберігається на весь період академічної відпустки повне державне забезпечення та виплачується стипендія. Навчальний заклад сприяє організації їх лікування. Випускники навчальних закладів із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, забезпечуються за рахунок навчального закладу одягом і взуттям, а також одноразовою грошовою допомогою в розмірі двох прожиткових мінімумів. Нормативи забезпечення одягом і взуттям затверджуються Кабінетом Міністрів України. За бажанням випускників навчальних закладів їм може бути видана грошова компенсація в розмірі, необхідному для придбання одягу і взуття. Вартість повного державного забезпечення у грошовому еквіваленті для дітей від народження до трьох років, від трьох до семи років, від семи до десяти років, від 10 до 14 років, від 14 до 18 років та осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, до 23 років визначається відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум». Державні соціальні стандарти, нормативи споживання, нормативи забезпечення є однаковими для всіх дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, незалежно від форми їх влаштування та утримання, і затверджуються відповідно до законодавства».¹

Тим самим Законом встановлено основні засади державної політи-

¹ Про прожитковий мінімум. Закон України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 38, ст.348

ки щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Ними є:

- створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї;
- виховання та утримання дітей за принципом родинності;
- сприяння усиновленню дітей, створення системи заохочення та підтримки усиновлювачів;
- забезпечення пріоритету форм влаштування;
- захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей;
- створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки дітей до самостійного життя;
- забезпечення права на здоровий розвиток;
- забезпечення соціально-правових гарантій;
- створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги;
- формування системи соціальної адаптації;
- забезпечення вільним вибором сфери професійної діяльності, яка б оптимально відповідала потребам та бажанням особистості цих дітей та запитам ринку праці;
- належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форми влаштування та утримання таких дітей, сприяння в наданні реальної допомоги і підтримки підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, банківськими установами, культурно-освітніми, громадськими, спортивними та іншими організаціями¹.

Останнім часом Україною узято курс на реформування великих шкіл-інтернатів. За декілька років великих інтернатів в Україні практично не залишиться, натомість на їх місці з'являтимуться малокомплексні сиротинці.

Такі нововведення зумовлені тим, що з першого серпня 2007 р. Кабмін зобов'язує затвердити національну програму реформування інтернатних закладів на 2007–2017 роки, яка й передбачає видозміну інтернатів. Її буде поділено на три етапи. Ця програма передбачає перезакриття великих інтернатів і створення на їх базі малокомплектних будинків-сиротинців. У таких сиротинцях перебуватиме не більше 50 дітей. Інтернати ж залишаться тільки для дітей з особливими потребами. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2005 р. № 878 вже затверджене Типове положення про соціальний гуртожиток для дітей-

¹ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 р. ВВР. 2005. № 6. Ст. 147

сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування¹.

Аналізуючи правове регулювання ювенальної сфери, не можна викреслити з дослідницького поля питання юридичної бази попередження ювенальної злочинності. Так, Кримінальний процесуальний кодекс, ухвалений Верховною Радою, робить процес правосуддя щодо дітей більш гуманним, підвищує рівень відповідальності правоохоронних органів за долю дитини.

За словами Уповноваженого, у новому КПК, зокрема, йдеться про введення посади спеціального слідчого у справах дітей, запровадження спеціалізації суддів у кримінальному провадженні щодо дітей, які будуть займатися виключно справами неповнолітніх. Аналогічну спеціалізацію планується запровадити для прокурорів, що беруть участь у кримінальному провадженні щодо дітей.

Ю. Павленко також повідомив, що з нового КПК вилучається низка дискримінаційних норм стосовно дітей; в ньому уточнено поняття неповнолітньої особи; виключено законодавчу можливість тримання неповнолітніх разом із дорослими під час попереднього ув'язнення; заборонено очну ставку за участю неповнолітнього. Крім того, прокурору надано право заявляти цивільний позов в інтересах неповнолітнього, а дитина отримала можливість допиту за межами зали суду².

Стосовно адміністративної відповідальності неповнолітніх слід також зазначити тенденцію до гуманізації. Відповідно до ч. 3 ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за вчинення адміністративних правопорушень неповнолітнім віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років відповідальність несуть його батьки або особи, які їх замінюють, якщо неповнолітній вчинив діяння, що містить ознаки злочину, відповідальність за які передбачено Кримінальним кодексом України, і не досяг віку, з якого настає кримінальна відповідальність. За ч. 4 цієї самої норми, як кваліфікуюча ознака, починають діяти більш посилені санкції до батьків неповнолітніх і осіб, які їх замінюють.

Нинішній стан українського державотворення характеризується особливим загостренням проблеми розвитку матеріальної і духовної культури людства. У такій ситуації проблемам неповнолітніх має приділятися посилена увага, адже доля нашої держави у XXI ст. залежатиме саме від нинішньої молоді, її людського потенціалу.

¹ Типове положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2005 р. № 878.

² Павленко Ю. Новий КПК зробить процес правосуддя щодо дітей більш гуманним. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/4/20/62050.htm>.

І це вимагає всебічного і глибокого аналізу та розробки глобальних наукових засад організаційно-правового регулювання процесу розвитку людського потенціалу. Слід модернізувати ювенальну політику в аспекті утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Ідея людського потенціалу в західній теорії на практиці набула популярності в середині ХХ століття, коли, на противагу тейлоризму, в соціальних дослідженнях Ретлісбергера, Мейо та Мура (США) і Фрідмана (Франція) було висунуто концепцію "людських стосунків" (human relation theory), на основі якої пізніше визначено критерії та показники людського розвитку (стан виробництва, зайнятість населення, тривалість життя, права людини, рівень освіти, охорони здоров'я, екологічної безпеки, харчування тощо), за якими експерти визначають індекс людського розвитку в країнах світу. В Україні він дуже низький.

Однією з головних причин такого стану є недосконала система організації влади. Світова практика засвідчує, що немає слаборозвинених країн, а є країни слабокеровані. Тому організаційно-правові проблеми людського потенціалу, ювенальної політики, а значить і майбутнього держави, її людей, слід розглядати в контексті адміністративної реформи, що проводиться в Україні. Адже ця реформа поряд із завданнями раціоналізації системи управління має яскраво виражену демократичну спрямованість. Тобто за своєю суттю адміністративна реформа передбачає, по-перше, наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства і кожної окремої людини, а, по-друге, створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. На жаль, саме в такому демократичному "вимірі" здійснення адміністративної реформи зустрічає найбільше ускладнень і потребує суттєвої активізації та поглиблення. І це не дивно, оскільки справжня демократизація системи виконавчої влади вимагає істотної трансформації механізму, її практичної реалізації з тим, щоб діяльність органів і посадових осіб була принципово підпорядкована потребам неухильного забезпечення прав і свобод громадян¹.

Перспективи української державності сьогодні багато в чому залежать від такої державної ювенальної політики, яка б стверджувала і забезпечувала права і свободи людини для відтворення людського потенціалу.

Ювенальна політика розглядається тут як специфічний і цілісний

¹ Авер'янов В.Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип.12. К., 2001. С.294-295.

напрямок діяльності держави з реалізації ідей щодо ролі і місця молодого покоління в демократичній, соціальній, правовій державі, що забезпечує, спільно з державними, громадськими та іншими інституціями, вирішення питань виховання, освіти, праці, відпочинку, побуту, духовного і фізичного розвитку підростаючого покоління і гарантує його права і свободи, а також ефективно захищає їх у разі порушення.

Аналіз сучасної практики державного управління засвідчує, що державні органи, молодіжні організації, об'єднання сьогодні не спроможні подолати існуючого розриву між цілями молодіжної політики, зафіксованими в Декларації "Про загальні засади державної молодіжної політики в 'Україні", Законі України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні", інших нормативно-правових актах, та реальним станом вирішення проблем молоді.

У багатьох країнах світу молодіжна політика реалізується через державні та регіональні молодіжні програми. Ця політика базується на створенні певних гарантій, умов молоді для її розвитку та самореалізації. Характерно, що ці держави (їхні органи та інститути) займаються вирішенням актуальних проблем молоді у соціально-економічній, культурно-естетичній сфері та сфері молодіжного руху.

У Німеччині, Франції, Австрії, Фінляндії та деяких інших країнах розроблено специфічне ювенальне законодавство, яке продовжує вдосконалюватися. Тут функціонують спеціальні державні структури, що займаються практичною реалізацією молодіжної політики: міністерства, державні комітети, відомства, департаменти тощо. В цілому на сьогодні можна виділити дві типові моделі молодіжної політики в зарубіжних країнах: 1) модель, яка характеризується системою управління та державно-правовим механізмом (Швеція); 2) модель, яка характеризується першочерговою турботою держави про соціально незахищені і "неблагонадійні" групи молоді та створенням мережі соціальних агентств (СІА).

Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй неодноразово наголошувала на ролі молоді в суспільстві та необхідності вирішення молодіжних проблем саме на державному рівні, зусиллями самої держави.

У найбільш узагальненому вигляді завдання, що ставить ООН при формуванні молодіжних програм, формулюються таким чином¹:

- популяризувати, розробляти і втілювати у життя новаторські заходи і програми для молоді у рамках національних планів розвитку, особливо у галузях освіти і підготовки кадрів, зайнятості, житлового

¹ Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблема оновлення. К., 1993. С. 115.

будівництва і збереження довкілля, охорони здоров'я і соціального обслуговування відповідно до досвіду, умов і пріоритетів кожної країни;

- мобілізувати необхідні людські та фінансові ресурси на здійснення молодіжних заходів і програм, розвивати відповідну діяльність у галузі технічного співробітництва;

- сприяти підвищенню активності молоді шляхом поліпшення використання і поглиблення каналів зв'язку між ООН і молоддю, молодіжними організаціями на національному, регіональному і міжнародному рівнях;

- підвищувати інтерес молоді до культурних заходів своїх країн у всіх галузях і заохочувати її до участі у них.

Проблема правонаступності поколінь, права людини, зокрема молоді, виховання особистості в сучасному українському суспільстві є досить актуальною і значною мірою зумовлюється потребою державотворчих процесів на засадах гуманізму, демократії, соціальної справедливості, законності, що мають забезпечити всім громадянам рівні стартові можливості для розвитку та застосування їх потенційних здібностей, самовизначення й самоствердження. Актуальність правонаступності поколінь, відтворення людського потенціалу, формування громадянського суспільства в Україні зумовлюється водночас процесом відродження нації. Адже явище депопуляції має тенденцію до поглиблення: щорічно кількість померлих все більше перевищує кількість народжених. За індексом людського розвитку Україна в останні роки посідає 96-102 місце серед країн світу.

В Україні на початку ХХІ століття 3 млн юнаків та дівчат працюють у сфері матеріального виробництва, в тому числі в сільському господарстві - 300 тис., у соціальній сфері й освіті - 500 тис., 3 млн навчаються, 10 тис. - у сфері державного управління. Водночас третина молоді ніде не працює і не вчиться, серед зареєстрованих безробітних сорок відсотків становлять молоді особи, неповнолітніми щорічно скоюється близько сорока тисяч злочинів.

Соціальний портрет покоління молодого українства досить мозаїчний, суперечливий, а саме:

- це покоління людей, які здебільшого підтримують процеси формування демократичної незалежної держави, відродження України, ринкові перетворення;

- це покоління, що вимагає більш конструктивних і динамічних еволюційних кроків щодо розвитку суспільства;

- врешті, це покоління людей, радикально налаштованих, які не сприймають будь-яку фальш, невідвертість, пусті обіцянки стосовно

свого сьогодення і майбуття.

Якщо узагальнити наші знання про молодь, її сподівання, орієнтації та інтереси, то слід визнати, що кроки держави назустріч молоді ще незначні¹.

На наш погляд, одним із способів вирішення проблем державного управління в сфері ювенальної політики може бути комплексне використання методів моделювання, соціального проектування та діяльнісного аналізу. Певна структурно-функціональна модель дає загальне уявлення про поєднання цих методів і може бути використана для адаптації в конкретному регіоні, в конкретній ситуації. При формуванні структурно-функціональної моделі державного управління в сфері ювенальної політики необхідно забезпечити комплексне вирішення питань, що охоплюють:

- зміст роботи з молоддю (результуючий рівень);
- форми забезпечення цими процесами (рівень забезпечення);
- систему управління державною ювенальною політикою (рівень управління).

Для певної раціоналізації і підвищення ефективності регіонального управління в сфері ювенальної політики слід сформувати ювенальне законодавство та завершити формування інфраструктури державних молодіжних інституцій, приділивши особливу увагу в цій роботі взаємовідносинам органів виконавчої влади і територіальних громад.

В основу формування ювенального законодавства мають бути покладені:

результати аналізу та експертної оцінки (з точки зору вимог до ювенального законодавства) низки законопроектів та кодексів з відповідним внесенням доповнень та змін до них на підставі проведеного аналізу;

національна комплексна програма "Молодь України" та цільова програма "Молодь — за майбутнє України", Закони України "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні";

розробка проектів комплексного Закону України "Про допомогу дітям та молоді", Закону України "Про захист молоді";

розробка пакету законів та нормативно-правових актів, внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства стосовно: а) правового регулювання діяльності громадських молодіжних організацій та об'єднань; б) створення умов для забезпечення зайнятості молоді, захисту молодих громадян від дискримінації з мотивів віку, захисту їх прав і закон-

¹ Молодь України за соціальний прогрес і злагоду в суспільстві. Збірник матеріалів конгресу української молоді. 1997. С.22—23.

них інтересів у сфері найманої праці та підприємництва; в) пільгового оподаткування діяльності, від якої надається фінансова допомога Національному олімпійському комітету України та його регіональним підрозділам; г) міжнародних молодіжних культурно-мистецьких та спортивних контактів; д) механізму реалізації державної молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях; е) децентралізації надходжень до державного бюджету, при формуванні місцевих бюджетів передбачувати конкретні кошти для реалізації молодіжної політики на місцевому рівні.

Без сумніву, законодавство України про дитину має більш декларативний, ніж практичний характер. В сучасних умовах становлення ринкових відносин, економічної кризи, диференціації суспільства, погіршення матеріального і духовного становища дітей назріли такі проблеми:

- зменшення кількості дітей в дитячих позашкільних закладах, що призводить до збільшення впливу вулиці;
- збільшення кількості дітей, які не вчаться і не працюють;
- зубожіння основної маси населення, що призводить до його розшарування й криміногенності;
- зниження якості соціалізації дітей у зв'язку із збільшенням їх відроду із дитячих дошкільних закладів;
- ріст захворювання дітей, збільшення кількості хронічних захворювань;
- споживацьке ставлення дорослих до дітей, використання в своїх інтересах;
- жорстоке ставлення до дітей, приниження їхньої гідності;
- втягнення дітей і підлітків в криміногенну сферу і організовану злочинність;
- зниження якості заходів профілактичного характеру.

А в результаті — за рік до підрозділів поліції доставлено близько 10 тисяч маленьких бродяжок, палять кожен другий хлопчик і кожна п'ята дівчинка, 50% дітей віком до 14 років займаються оплачуваною працею, 73% українських дітей живуть у сім'ях із низьким рівнем доходів. Саме ця категорія дітей є найбільш незахищеною¹.

На наш погляд, ювенальне законодавство має забезпечити:

- системне та послідовне втілення і реалізацію державної правової ювенальної політики органами державного управління;
- постійне та систематичне регулювання нормотворчого процесу з урахуванням соціально-економічної та політичної ситуації молодого по-

¹ Корнякова Т. Захист прав дітей – пріоритетний напрям наглядової діяльності. Прокуратура. Людина. Держава. 2005. № 11. С. 20–28

коління, від якого залежатиме майбутній прогрес незалежної держави;

- створення умов для соціального захисту, становлення та розвитку підростаючого покоління;
- вирішення проблем зайнятості молоді та взаємостосунків у молодій сім'ї;
- захист прав і свобод молоді;
- зниження рівня різних форм девіантної поведінки, антигромадських, негативних проявів, профілактики і попередження правопорушень та злочинності у молодіжному середовищі;
- формування морально-правової культури молоді, її духовно-культурного та фізичного розвитку, національно-культурного відродження українського народу.

Останніми роками Верховний Суд України багато уваги приділяє судовій практиці з розгляду справ про злочини неповнолітніх з метою ефективнішого застосування положень кримінального та кримінально-процесуального законодавства, спрямованих на захист прав та інтересів неповнолітнього.

Крім того, сьогодні в Україні розгляд кримінальних справ відносно неповнолітніх, як і раніше, здійснюється в контексті загальних принципів і норм кримінальної юстиції і має тільки деяку специфіку, швидше пов'язану з ідеями пом'якшення кримінальної відповідальності, ніж із радикальними змінами самої системи. Отже, в державі та суспільстві загалом назріла нагальна потреба у створенні спеціалізованих ювенальних судів, що підтверджується проблемами в суспільстві та багатим історичним досвідом державотворення в Україні¹.

Так, у 2004 р. було прийнято постанови Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2004 р. № 2 «Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність» та від 16 квітня 2004 р. № 5 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх», які позитивно вплинули на створення передумов розвитку ювенальної юстиції в Україні. Зокрема, суди орієнтовано на посилення кримінальної відповідальності за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, забезпечення права неповнолітнього на захист на всіх стадіях кримінального процесу, застосування різних підходів до неповнолітніх і дорослих у судовому процесі, підвищення ролі відновного правосуддя, взаємодії з громадськими організаціями з метою запобігання вчиненню правопорушень, що відповідає загальноприйнятим

¹ Опацький Р.М. Нормативно-правова основа захисту дитини від насильства. Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. 2011. № 4. С. 100.

міжнародним стандартам та сучасним світовим тенденціям.

Зазначена проблематика постійно перебуває у полі зору наукової юридичної спільноти. Так, у квітні 2004 р. за підтримки Верховного Суду України відбулася Всеукраїнська конференція «Створення та розвиток системи ювенальної юстиції в Україні», проведення якої стало значним кроком на шляху до запровадження відновного правосуддя. Порушені на конференції питання привернули увагу не тільки суддів, а й громадськості, науковців, представників органів влади, а її учасники обґрунтували необхідність вирішення проблем підліткової злочинності, що також є важливим етапом запровадження системи ювенальної юстиції в Україні, метою і завданням якої мають бути забезпечення захисту прав неповнолітніх у цілому, зокрема цивільних (сімейних, житлових) та у кримінальному процесі, за умови керування принципом верховенства права та з широким застосуванням реституційного підходу і відновного правосуддя¹.

Отже, як бачимо із вищевказаного, в Україні існує доволі розгалужена кількість нормативних актів щодо захисту прав дітей усіх категорій.

Проте збереження до останнього часу традиційної радянської системи захисту прав дитини зумовило накопичення багатьох соціальних проблем дитинства: швидкими темпами збільшувалось соціальне сирітство, безпритульність (за останні 10 років – на 60 %); значно зменшилась ефективність інтернатного виховання і збільшилась кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що виховуються в інтернатних закладах; дитяча безпритульність набула критичних обсягів і характеристик.

На наш погляд, для подолання зазначених проблем законотворцям необхідно працювати в напрямку систематизації як початкової стадії створення ювенального законодавства, спеціалізованих норм по захисту прав дітей; це буде першим етапом.

Наступним етапом ми вважаємо прийняття Ювенального кодексу (або Кодексу законів захисту прав дітей).

¹ Мачужак Я.В. Формування системи ювенальної юстиції в Україні: перспективи створення ювенальних судів. Відновне правосуддя в Україні. 2005. № 3. С. 11.

Розділ 3

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Система суб'єктів формування ювенальної політики в Україні

Обов'язковими передумовами формування ефективної ювенальної політики є визначення кола учасників цього процесу, об'єктивна оцінка їх можливостей і фактичної ролі в інституціональному політикотворенні. Лише таким чином можна досягнути закономірності політичних подій, з'ясувати потенціал різних політичних акторів, виявити та усунути чинники, які перешкоджають його реалізації: для побудови виваженої, дієвої політики необхідне чітке уявлення про її механізми, технології, процедури, а головне – про систему її суб'єктів. Останні впливають на політику багатьма способами, через різноманітні канали, з абсолютно неоднаковими (інколи контрадикторними) цілями. Не знаючи принципів, методів і форм їх діяльності, неможливо передбачити, на що перетвориться первинний стратегічний задум та, з рештою, якою буде власне політика¹.

Правова політика є одним із найактуальніших питань сучасної юридичної науки і перебуває в полі зору вчених, що досліджують будь-яку галузь права. У більшості досліджень вивчаються питання пріоритетів, мети та засобів правової політики, її принципів та технології впровадження в життя засобів цієї політики².

Вироблення державної політики – це складний процес взаємодії широкого кола учасників суспільно-політичних відносин, які суттєво різняться за походженням, інституційною природою, роллю в прийнятті управлінських рішень, правовим статусом й багатьма іншими ознаками³. Зважаючи на різнорідність суб'єктного складу політикоформування, вітчизняні та зарубіжні вчені неодноразово здійснювали спроби сис-

¹ Липман З.К. Институциональные основы государственной политики. Волгоград, 2000. С. 141.

² Барабаш Ю. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності. Право України. 2009. № 4. С. 55.

³ Антонова О. В. Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічний аспект): Дис. ... канд. політ.наук: 25.00.01. Дніпропетровськ, 2005. С. 36.

тематизувати його шляхом побудови відповідних класифікацій.

Так, американський економіст М. Авнер (*M. Avner*) поділяє політичних авторів на офіційних (наділених легітимними повноваженнями щодо прийняття державно-управлінських рішень) та неофіційних (не інтегрованих у систему державної чи публічної влади)¹. Англійські дослідники М. Говлет (*M. Howlett*) і М. Рамеш (*M. Ramesh*) розрізняють п'ять категорій учасників формування державної політики: 1) обрані посадові особи (представники законодавчої влади та органів місцевого самоврядування); 2) призначені посадові особи (адміністративний персонал); 3) групи інтересів (т.з. “стейкхолдери”); 4) дослідницькі організації; 5) засоби масової інформації². У капітальній праці канадського професора Леслі Пала (*L.A. Pal*) «Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times» окремо розглядаються: а) урядові продуценти державної політики (законодавчі та виконавчі органи, муніципалітети, комісії, агентства); б) асоційовані суб'єкти (профспілки, фахові товариства тощо); в) “уважні спостерігачі” (науковці, правознавці, журналісти...) ³. Вітчизняний фахівець В.О. Купрій відносить до суб'єктів творення державної політики осіб, які ухвалюють політико-правові рішення (органи влади, виборні й призначені посадовці); осіб, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, аналітики, консультанти, дослідники); групи інтересів/групи тиску (політичні партії, громадські організації, лобістські групи); заінтересовані сторони (асоціації, бізнес-структури etc.)⁴.

У політичній науці осмислення проблеми самоорганізації політичних авторів з метою впливу на прийняття державних рішень здійснюється в рамках різних теоретичних концептів. Спочатку процес прийняття державних рішень представлявся виключно як сфера компетенції політичної еліти⁵. Класики елітизму (В. Парето, Г. Моска, Р. Міхельс)⁶ вважали, що функцію управління державою повинна здійснювати орга-

¹ Avner N. *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofits Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level*. Saint Paul, 2002. P. 52.

² Howlett M. *Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* / M. Howlett, M. Ramesh. Oxford, 1995. P. 53.

³ Pal L.A. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto, 2009. P. 165.

⁴ Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: Дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2007. С. 79.

⁵ Etzioni-Halevy E. *Classes and Elites in Democracy and Democratization*. N.Y. & London, 1997. P. 243-250.

⁶ Моска Г. Правящий класс. Социологические исследования. 1994. № 10. С. 187–198; Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии. Диалог. 1990. № 5-9; 1991. № 4; Парето В. Компендиум по общей социологии. М., 2008. С. 316.

нізована меншість, яка володіє достатніми для цього ресурсами (матеріальними, інформаційними та ін.), що розширення соціального представництва, навпаки, веде до зниження ефективності діяльності системи державного управління. Такий підхід знайшов своє відображення і в сучасних визначеннях політичної еліти. Зокрема, О.В. Гаман-Голутвіна визначає її як «внутрішньо згуртовану складову меншість суспільства, соціальну групу, яка є суб'єктом підготовки і прийняття (або впливу на прийняття/неприйняття) найважливіших стратегічних рішень і володіє необхідним для цього ресурсним потенціалом»¹.

Ч. Міллс, як основний учасник вироблення державної політики, називає пануючу еліту, яку він визначає, як безліч розрізнених груп, що займають ключові позиції в різних інститутах політичної, економічної та соціальної сфер і перебувають у тісному зв'язку одна з одною. Завдяки цим зв'язкам пануюча еліта виявляється здатною погоджувати й виробляти рішення, що влаштовують всі елітні групи².

Особливу увагу в сучасній елітології відведено проблемі компетентності політичної еліти. Так, Т. Дай вважає, що прийняття державних рішень відбувається за домінуючої участі ефективної та професійної еліти, за чітко вивіреними правилами і процедурами, при цьому, в першу чергу, враховуються інтереси населення³.

У той же час У. Домхоф впевнений, що багато акторів посідають ключові позиції не завдяки своїм професійним якостям і заслугам, а в силу певних зв'язків із «потрібними» людьми, які допомагають їм отримати відповідні посади. З цієї причини посади можуть займати люди, що не володіють відповідними навичками, і процес прийняття рішень може бути істотно загальмованим і не цілком ефективним⁴.

Таким чином, в рамках теорії еліт сформувалася думка про основну роль в державному управлінні країни вузького кола обраних професіоналів, які за своїми якостями і характеристиками в змозі приймати ефективні рішення. Така група відповідає за вибір курсу державної політики та прийняття стратегічно важливих рішень, а також володіє монопольним правом на участь у формуванні порядку денного, яка є результатом взаємодії лідера зі своїми опонентами і оформляється шляхом

¹ Гаман-Голутвіна О.В. Определение основных понятий элитологии. Полис. 2000. № 4. С. 99.

² Миллс Ч.Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 3.

³ Dye T. Who's Running America? New Jersey, 1995. P. 84.

⁴ Domhoff G. William. The Higher Circles: The Governing Class in America. N.Y., 1970. P. 223.

досягнення консенсусу між різними інтересами цих суб'єктів¹.

Узагальнюючи окреслені підходи та враховуючи вітчизняну практику формування галузевих політик, можна зробити висновок, що будь-яка правова діяльність, наукова чи практична, втілюється в життя через діяльність суб'єктів, що мають важелі впливу на її формування. Не є винятком у цьому плані і ювенальна політика.

До таких суб'єктів, на наш погляд, слід віднести:

1. Суб'єкти державно-владних повноважень:
 - 1.1. Президент України.
 - 1.2. Верховна Рада України.
 - 1.3. Кабінет Міністрів України (в частині формування ювенальної політики, як центральний виконавчо-розпорядчий орган виконавчої влади).
 - 1.4. Уповноважений Президента України з прав дитини.
2. Суб'єкти політичної влади:
 - 2.1. Політичні партії.
 - 2.2. Громадські формування, в тому числі релігійні.
 - 2.3. Засоби масової інформації.
 - 2.4. Окремі громадяни (громадянське суспільство).

Окремо слід також виділити міжнародні організації, які впливають на формування політичного курсу країни (ООН, Ла-Страда, Євросоюз, ПАРЄ, ОБСЄ).

Важлива роль у формуванні політики належить правовій культурі та правовій свідомості як конкретного індивіда (наприклад, Президента), так і суспільства загалом.

Спробуємо дати характеристику кожному із зазначених суб'єктів формування ювенальної політики.

Держава як суб'єкт ювенальної політики. У системі інститутів владних відносин виділяється особлива ланка, якою виступає держава. Досвід засвідчує, що для сучасного суспільства, яке керується принципами гуманізму та демократії, держава є найбільш вигідною системою органів та інститутів влади. Однак у деяких випадках центральним інститутом влади може бути церква, партія, армія. Але в будь-якому разі не існує політики без інституту влади як центру інтеграції, диференціації, медіації. Без інститутів та еліти можливе лише самоуправління, а для великого суспільства це рівнозначно анархії.

Роль держави в організації суспільства та здійсненні політичної влади зумовлена тим, що вона є центром, ядром політичної системи.

¹ Беляева Ю.Ю. Субъекты государственной политики: проблемы теоретической концептуализации. Государственное управление. Электронный вестник. 2011. Вып. № 29.

Держава є одним із найважливіших інститутів будь-якого суспільства, що формувалася і вдосконалювалася разом із розвитком людської цивілізації. За нинішніх умов державі не знайдено адекватного замітника і, напевно, не буде знайдено в найближчому майбутньому¹.

І дійсно, важко не погодитись із твердженням про те, що держава посідає особливе місце в політичній системі суспільства. Це зумовлено тим, що вона виступає формою організації життєдіяльності суспільства.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Вона сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11 Конституції України)².

Тільки держава є носієм суверенітету як політико-правової властивості державної влади, що виражається у її єдності, неподільності, верховенстві, розповсюженості на території України та поширеності на осіб, що перебувають на ній.

Характерною властивістю держави є наявність у неї власної правової політики, що формується під впливом політики суспільства. Тобто ідеї, прагнення та бажання громадянського суспільства втілюються в життя через діяльність державних органів, які мають у своєму розпорядженні механізми переконання та примусу, що роблять такі веління загальнообов'язковими для всього суспільства.

Особливістю ювенальної політики є те, що вона втілюється в житті у нормативно-правовій формі, тобто знаходить відображення у законотворчій та підзаконній діяльності. Незважаючи на сферу суспільних відносин – економічну, військову, правову, соціальну, технічну та ін., – ювенальна політика держави здатна за допомогою правового інструментарію здійснювати регулювання в будь-якій із них, зокрема через правотворчий процес, шляхом використання даного питання політичними силами для схилення електорату до власної точки зору.

Розглядаючи ювенальну політику в цілому, не поділяючи її зараз на державну, суспільну чи особисту, можна вести мову про роль та значення держави як її суб'єкта. Держава об'єктивно є найбільш активним суб'єктом ювенальної політики, адже не просто впливає на процес її формування та реалізації, але і здебільшого визначає її. Підтвердженням

¹ Ковальова О.С. Політична система суспільства. Юридична наука та правоохоронна діяльність на рубежі тисячоліть: Матер. наук. конф. Дніпропетровськ, 2000. С. 112.

² Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами) / Верховна Рада України. ВВР. 1996.№ 30. Ст. 141.

цьому є те, що в багатьох нормативно-правових актах дуже часто зустрічаються такі висловлювання, як «державна політика», «політика України», «політика держави».

Роль держави у формуванні ювенальної політики важко переоцінити. Адже в її арсеналі зосереджені вагомі важелі, які приводять у рух весь суспільний організм. У той же час держава – це абстракція, що здійснює свої функції через діяльність державних органів та інститутів, які безпосередньо впроваджують в життя державні ідеї.

Аналіз нормативно-правових актів дає підстави стверджувати, що ювенальна політика в тій чи іншій сфері може формуватися від імені держави як державними органами, так і окремими посадовими особами. До таких ми віднесли Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та інші органи, інститути, що знаходяться у їх підпорядкуванні.

На нашу думку, при формуванні ювенальної політики слід також враховувати правову культуру суспільства та правову свідомість. Це є цілком логічним, оскільки неможливо створити ґрунтовні підвалини для розвитку ювенальної політики на теренах України без розуміння суспільством її важливості. Крім того, усвідомлення значущості введення даного інституту надасть можливість здійснювати об'єктивний громадський контроль за діяльністю уповноважених органів та посадових осіб у вказаній сфері.

Правова культура сприятиме підвищенню рівня спілкування між суб'єктами владних повноважень та зацікавленими сторонами при вирішенні справ чи конфліктних ситуацій.

Так, *Президент України* є главою держави і виступає від її імені. Щорічно він звертається з посланнями до народу та Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, тобто звітує про стан політики у країні. Крім того, Президент України звітує про стан дотримання прав і свобод людини в Україні, в тому числі і прав дітей. Вживає заходів щодо покращення правового захисту найменш захищених прошарків населення (у попередніх підрозділах ми дійшли висновку, що діти в нашій країні, на жаль, на даний момент якраз і є «найображенішими»).

В Конституції України наголошується на різнобічності сфер реалізації політики Президентом. Оскільки предметом нашого дослідження є ювенальна політика, то спробуємо пояснити вплив першої особи держави на її формування.

Спочатку слід вказати, що Президент України як орган державної влади має власну політику. Тобто він висуває ідеї, ставить завдання для

їх реалізації, може сформувати програму, до якої будуть включені ці завдання, а також обирає методи, які, на його думку, є найбільш прийнятними для забезпечення їх виконання.

Наприклад, у щорічних зверненнях Президент України формує основні політичні цілі та завдання держави в різних сферах суспільного життя, в тому числі і в сфері захисту прав дітей, яких своєю діяльністю прагне досягти в майбутньому.

На прикладі Президента України можна із упевненістю стверджувати, що реалізація ним, як суб'єктом ювенальної політики, владних повноважень тягне за собою відповідні наслідки. У цьому аспекті слід визначити високий ступінь відповідальності, який покладається на цю особу, оскільки від її дій залежить, який саме буде сформовано образ суспільства і держави в цілому.

Свої ідеї Президент України має право подавати у вигляді законопроектів як суб'єкт законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України).

Однак сама ідея не має матеріалізованого вигляду, тому для її реалізації необхідно визначити конкретні завдання, виконання яких забезпечить досягнення її кінцевої мети. Окреслені завдання мають бути логічно структуровані за відповідною галуззю діяльності, наприклад, соціальний, економічний блоки тощо. Така структурованість знаходить відображення у програмі дій Президента. У ній не тільки ставляться питання чи завдання, а й даються відповіді чи пропонуються шляхи їх виконання. Також обґрунтовується застосування відповідних методів, які забезпечать оптимальне вирішення окресленої проблематики в майбутньому.

Національна Рада з питань молодіжної політики при Президенті України. На даний момент, на жаль, не існує конкретного органу, який би опікувався правами дітей (крім Уповноваженого при Президенті України з прав дитини). Однак до недавнього часу молодіжною політикою (а ювенальна політика є складовою частиною молодіжної політики) активно займалася Національна Рада з питань молодіжної політики при Президенті України, яку очолював Віктор Медведчук.

Національну раду з питань молодіжної політики при Президенті України було утворено 3 грудня 1995 р., як координаційний та консультативно-дорадчий орган. Рада була покликана сприяти постійному вдосконаленню державної молодіжної політики, забезпечувати узгодження дій у вирішенні питань, пов'язаних із життям молоді та її участю в усіх сферах життя суспільства й держави. До основних завдань Національної Ради входив системний аналіз і прогнозування соціальних та морально-політичних процесів у молодіжному середовищі, без чого неможлива успішна реалізація державної молодіжної політики.

До складу Національної Ради постійно входили керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати, представники громадських молодіжних організацій.

На жаль, протягом останніх двох років Нацрада припинила свою діяльність, що відчутно позначилося на молодіжному русі України: за часів своєї роботи Національна Рада порушувала молодіжні питання на найвищому урядовому рівні, що значно допомагало у вирішенні цих питань. Сподіваємось, що ця зупинка у роботі є тимчасовим явищем.

Всеукраїнська студентська Рада при Президентові України. Всеукраїнська студентська рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, утвореним з метою більш повного врахування позицій студентської молоді при виробленні та реалізації державної політики у сферах освіти, праці, соціального становлення та розвитку молоді, налагодження конструктивної взаємодії між органами державної влади і студентськими організаціями, органами студентського самоврядування вищих навчальних закладів України.

Рада у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням.

Основними завданнями Ради є:

- забезпечення постійного зв'язку та взаємодії між органами державної влади і студентськими організаціями, органами студентського самоврядування вищих навчальних закладів під час розроблення концептуальних засад державної політики у сферах освіти, праці, соціального становлення та розвитку молоді;

- аналіз практики застосування законодавства і прогнозування суспільних процесів у сферах освіти, праці, соціального становлення та розвитку студентської молоді, молодих спеціалістів і громадян, які вступають до вищих навчальних закладів, розроблення та внесення за результатами такого аналізу відповідних пропозицій Президентові України;

- участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів, державних програм з найважливіших питань суспільного становища, правового і соціального захисту студентської молоді, молодих спеціалістів і громадян, які вступають до вищих навчальних закладів;

- участь у підготовці та реалізації заходів, спрямованих на розв'язання соціально-економічних, правових, культурних та інших проблем студентської молоді, молодих спеціалістів і громадян, які вступають до вищих навчальних закладів;

- сприяння розширенню міжнародного співробітництва у сфері освіти¹.

Рада для виконання покладених на неї завдань має право:

- одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій необхідні матеріали та інформацію;

- утворювати в разі потреби тимчасові комісії, експертні та робочі групи, залучати в установленому порядку до роботи в них посадових осіб органів виконавчої влади, працівників підприємств, установ і організацій, учених, фахівців, представників об'єднань громадян;

- проводити наукові конференції, семінари, наради з питань, що належать до її компетенції.

Рада утворюється у складі голови, заступника голови, секретаря та членів Ради.

Раду очолює голова, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України.

Організаційною формою роботи Ради є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал.

Засідання Ради є правомочним, якщо на ньому присутня більшість її членів.

Головує на засіданнях Ради її голова, а в разі його відсутності – заступник голови.

Рішення Ради приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів Ради. У разі рівного розподілу голосів голос головуючого на засіданні є вирішальним.

Рішення Ради оформляються протоколом, який підписує її голова.

Окрема думка члена Ради, який голосував проти прийнятого рішення, викладається в письмовій формі і додається до рішення Ради.

Рішення Ради мають, звичайно, рекомендаційний характер. У разі потреби вони надсилаються органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Організаційне забезпечення діяльності Ради здійснюється Головним управлінням з питань внутрішньої політики Адміністрації Президента України.

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Ради здійснюється Державним управлінням справами².

Уповноважений Президента України з прав дитини. Присутність Уповноваженого з прав дитини в українському юридичному процесі є

¹ Про Всеукраїнську студентську раду: Указ Президента України від 22 листопада 2001 р. № 1128/2001.

² Там само.

результатом введення Указом Президента України Положення «Про Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11 серпня 2011 р., яке дає юридичну основу для призначення Уповноваженого з прав дитини. Конституція України не визначила, щоправда, компетенції і способу призначення Уповноваженого, що є підставою для прийняття Закону «Про уповноваженого з прав дитини».

Відповідно до Положення, Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією України¹, Конвенцією про права дитини, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. і введена в 1991 р., Законом України «Про охорону дитинства», актами та дорученнями Президента України, а також самим Положенням².

Зокрема, Положенням було закріплено його повноваження, до яких віднесено:

1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентіві України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини;

2) внесення Президентіві України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини;

3) здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Дане Положення також детально регламентує права Уповноваженого з прав дитини, зокрема:

1) брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини;

2) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання;

3) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню пи-

¹ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами) / Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

². Положення «Про Уповноваженого Президента України з прав дитини» : Указ Президента України від 11 серпня 2011 р.

тань, віднесених до компетенції Уповноваженого;

4) одержувати в установленому порядку від державних підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

5) залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, у тому числі на договірній основі;

6) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

7) звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини;

8) вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах;

9) взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Проте, незважаючи на позитивні зрушення у сфері захисту прав дітей та введення нового інституту, існує низка прогалин у діяльності Уповноваженого з прав дитини. Дані проблеми можна розділити на два блоки: організаційні та законодавчі.

Розглядаючи перший блок – організаційні проблеми, слід указати, що відповідно до зазначеного Положення Уповноважений відповідає за здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері, що, на наш погляд, дещо зужує коло його повноважень. Для більш повного виконання Уповноваженим з прав дитини своїх повноважень слід на законодавчому рівні закріпити його взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, оскільки порушення прав дитини – це також і порушення прав людини. Крім того, така взаємодія надасть можливість ефективніше впливати на причини та умови, що сприяють порушенням прав дітей.

Сподіваючись на позитивні зрушення у напрямі захисту прав дітей, підтримуємо ініціативу призначення на посаду Уповноваженого з прав дітей Президентом України. При цьому доречним було б також внести зміни до вищевказаного Положення про відповідальність та підконтрольність Уповноваженого перед Президентом України та підзвіт-

ність перед Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини¹.

У своїй діяльності Уповноважений повинен бути незалежним від інших державних органів і відповідати лише перед Президентом України, користуватися недоторканністю. Уповноважений щорічно повинен представляти Президентові України та Верховній Раді України інформацію про свою діяльність і звертати увагу на стан дотримання прав дитини. Інформація Уповноваженого повинна бути доступною для суспільства.

На наш погляд, Уповноважений, як державний службовець такого рангу, повинен перед початком виконання обов'язків скласти присягу такого змісту:

«Урочисто присягаю, що під час виконання ввірених мені обов'язків Уповноваженого з прав дитини зберігатиму вірність Конституції України, буду захищати права дитини, керуючись нормами права, добром дитини і добром родини. Присягаю, що ввірені мені обов'язки буду виконувати правдиво, з найбільшою порядністю і старанністю, буду зберігати гідність довіреної мені посади та зберігатиму державну і службову таємницю». Присяга може бути виголошена із додатком: «Так нехай мені допоможе Бог».

Уповноважений повинен бути монократичним органом, обмеженим часовими рамками, проте термін виконання обов'язків повинен тривати не більше 5 років, починаючи від дня складення присяги, і закінчуватися в разі його смерті, відкликання, порушення складеної присяги або закінчення терміну повноважень Президента України. Термін виконання обов'язків поновлюється, при цьому та сама особа не може бути Уповноваженим довше ніж два наступні терміни.

У рамках вищезгаданого положення Уповноважений з прав дитини стоїть на захисті прав дитини, визначених в Конституції України, у Конвенції про права дитини та в інших правових нормах про захист, відповідальність, права і обов'язки родичів.

Вказавши межі суб'єктів, про права яких дбає Уповноважений у своїй діяльності, треба наголосити, що до цього часу в українській юридичній сфері проблемним полем залишається визначення часових рамок дитинства. Воно повинно передбачати також час перед народженням дитини від її зачаття. Цей факт створює природну необхідність у діяльності уповноваженого з прав дитини щодо захисту життя людини від її зачаття, одночасно включаючи сюди і захист матері самої дитини.

Уповноважений працює із власної ініціативи у рамках, визначених законодавством, звертаючи особливу увагу на ту інформацію, яка свід-

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України № 776/97-ВР від 23.грудня 1997.

чить про порушення прав або добра дитини.

Діяльність Уповноваженого з прав дитини слід розглядати у двох площинах: інституційній та індивідуальній. В інституційній площині уповноважений виступає, як контролюючий орган щодо інших органів державної влади.

В цій сфері він може звернутися до органів державної влади, організацій або інституцій за поданням пояснень і потрібних інформацій, а також за доступом до актів і документів, в тому числі тих, які містять особисті дані. Може також звертатися до конкретних органів, в тому числі до уповноваженого у правах громадян, організацій або інституцій – вжити заходів у справі дитини в межах їхньої компетенції.

В інституційній площині Уповноважений здійснює дії, які мають на меті захищати права або блага дитини і запобігати виникненню порушень в майбутньому.

Діяльність Уповноваженого може мати також запобіжний характер, хоча він має змогу клопотатися перед відповідними органами про прийняття законодавчої ініціативи або створення та зміну юридичних актів.

Усі контрольні дії посадовець виконує самостійно і з власної ініціативи. У справах дітей Уповноважений з прав дитини співпрацює із уповноваженим у правах громадян.

Проте індивідуальна площина діяльності Уповноваженого з прав дитини стосується заходів, які вживаються в конкретних життєвих справах, що впливають на юридичний стан конкретної дитини. Ця площина є важливою сферою діяльності Уповноваженого, хоча потребує реалізації його основних законних завдань. Уповноважений працює заради гарантування дитині повного і гармонійного розвитку з пошаною її гідності і суб'єктності.

До законних завдань Уповноваженого належать також захист дитини перед насильством, жорстокістю, експлуатацією, деморалізацією та іншим аморальним ставленням до неї.

Уповноважений з прав дитини не наділений повноваженнями звертатися до Конституційного Суду щодо дослідження відповідності нормативного акту із Конституцією або з актом вищої інстанції, не має він також процесуальних повноважень Уповноваженого з прав людини, що ще раз свідчить про необхідність їхньої скоординованої діяльності.

Уповноважений з прав дитини повинен бути радше заступником Уповноваженого з прав людини, що зміцнювало би його в компетентному вимірі. Альтернативним вирішенням було б посилення компетенції Уповноваженого з прав дитини та введення у Конституцію гарантії

його незалежності¹.

Можна твердо наголосити, що права дитини, визначені в Конституції, не є єдиним мірилом, яким керується Уповноважений з прав дитини у своїй діяльності. Інституція Уповноваженого з прав дитини, яка існує і функціонує на основі Конституції України та Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини, не може абстрагуватися від широкого законодавчого контексту, в межах якого вона з'явилася. Положення, яке передбачає існування інституції Уповноваженого Президента України з прав дитини, відповідає загальним тенденціям європейського права, згідно з якими суспільства повинні гарантувати дітям довготривалу підтримку і визнавати права родини в інтересі дитини. Важливо, що ця діяльність не може бути результатом випадку чи нав'язаного методу на захист родин, але повинна стати продуманою стратегією, спрямованою на зміцнення родини. Тут ідеться про гарантування доходів, необхідних для життя на відповідному рівні, добрі умови для проживання, компетентний рівень медичних висновків, ефективні рішення у сфері освіти дітей, можливості вибору з-посеред багатьох пропозицій використання вільного часу та права, яке сприяє подружжю, родині й вихованню дітей².

Таким чином, через власні повноваження Президента України, закріплені Конституцією, глава держави долучений спочатку до сфери формування правової політики держави, а потім – і до її реалізації.

Верховна Рада України також є суб'єктом правової політики. Однієї тези про те, що Україна є парламентсько-президентською республікою, на наше глибоке переконання, достатньо для підкреслення важливості ролі цього суб'єкта у формуванні та реалізації політики держави.

Про Верховну Раду України можна сказати, що вона є таким суб'єктом, який повністю визначає ювенальну політику України. Це підтверджується її повноваженнями, закріпленими в Конституції України. Зокрема, щодо прийняття законів, затвердження Державного бюджету України, визначення засад внутрішньої політики, затвердження загальнодержавних програм соціального, національно-культурного розвитку, в тому числі і ювенальної концепції.

Саме у стінах Верховної Ради України звітують про виконану ро-

¹ Мясковська-Дашкевич К. Структурна позиція і компетенція Уповноваженого з прав дитини у Польщі. Вісник Львівського університету. Сер. Юридичні науки. 2007. Вип. 49. С. 82-85.

² Опацький Р.М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини. Вісник Запорізького нац. ун-ту. 2012. № 2 (Ч. 1). С. 62-65; Опацький Р.М. Уповноважений Президента України з прав дитини: шляхи удосконалення. Юридична наука. 2012. № 4. С. 19-24.

боту як Президент України, так і Прем'єр-міністр України, члени уряду тощо.

Парламентський комітет з питань молодіжної політики, спорту і туризму. Комітет формує комплекси завдань, які мають виконуватися під час реалізації молодіжних програм, таких, як Національна програма підтримки молоді, в основі якої лежать шляхи забезпечення соціального становлення і розвитку підростаючого покоління, реалізація його конституційних прав і свобод, посилення координації зусиль держави і громадськості у сфері вдосконалення молодіжної політики. Окрім вищезгаданої програми, Комітетом були підготовлені зміни до Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», а також нові Закони України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про дитячі та молодіжні громадські організації», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю».

Крім того, на слуханнях Верховної Ради Комітетом акцентується особлива увага на питаннях проблем молодіжного середовища, що допомагає прискоренню розгляду молодіжних законопроектів на пленарних засіданнях та, відповідно, прискоренню набування ними чинності.

Молодіжна громадська колегія при Голові Верховної Ради. Молодіжна громадська колегія при Голові Верховної Ради України (далі – Колегія) утворюється Розпорядженням Голови Верховної Ради України.

Основними завданнями Колегії є:

- аналіз державної молодіжної політики;
- внесення пропозицій Голові Верховної Ради України щодо розробки та розгляду проектів законів України, програм з питань реалізації державної молодіжної політики в Україні, взаємодії молодіжних громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- обговорення та аналітична оцінка проблемних питань соціального становлення і розвитку молоді в Україні;
- узагальнення досвіду з питань реалізації державної молодіжної політики, розвитку місцевих молодіжних ініціатив.

Колегія має право:

- утворювати постійні і тимчасові робочі групи для попередньої підготовки питань, які передбачається розглянути на засіданні Колегії, а також залучати в установленому порядку для участі в окремих заходах учених і відповідних фахівців;
- одержувати в установленому порядку необхідні інформаційні матеріали від структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України;

- запрошувати в установленому порядку до участі в засіданнях Колегії лідерів молодіжних громадських організацій, представників наукових установ, що займаються питаннями молодіжної політики, інших фахівців;

- організовувати за погодженням з Головою Верховної Ради України семінари, диспути, конференції та інші відповідні заходи методичного і консультативного спрямування з питань реалізації молодіжної політики.

Положення та персональний склад Колегії затверджується Головою Верховної Ради України.

Основною формою роботи Колегії є засідання, що проводяться за необхідності. Головує на засіданнях один із співголів Колегії.

Колегія у межах своєї компетенції приймає рішення, що вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало більше половини членів Колегії.

Рішення Колегії мають рекомендаційний характер.

Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Колегії здійснює Апарат Верховної Ради України¹.

Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Отже, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України відповідальний за реалізацію внутрішньої політики України, а саме – через розробку загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку нашої держави.

Кожна структурна одиниця у складі Кабінету Міністрів України, міністерство чи відомство, відповідає за розробку та реалізацію політики держави у певному напрямку.

Особливо слід підкреслити компетенцію Кабінету Міністрів України у формуванні Державного бюджету України та забезпеченні його виконання. Він є найважливішим фінансовим документом держави. Саме в ньому закладаються всі основи економічної політики країни.

Будь-яка соціальна чи політична програма може бути профінансованою лише в тому разі, якщо вона була запланована на поточний рік.

У формуванні та реалізації правової політики може брати участь не тільки уряд у цілому, а й окремі його структурні елементи: міністерс-

¹ Про Положення про Молодіжну громадську колегію при Голові Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 31 травня 2005 р. № 723.

тва, відомства, служби.

Верховний та Конституційний суди України. Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства (ст. 1 Закону України «Про судоустрій України»). Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції¹. З цього положення випливає, що політика держави у сфері правосуддя реалізується через правову діяльність судів відповідних ланок. Тобто кожна судова інстанція виконує окремо покладені на неї обов'язки в межах наданих повноважень, а всі суди взагалі забезпечують досягнення єдиної мети – розгляд справи по суті та винесення справедливого судового рішення. Крім того, при досягненні зазначеної мети суд забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав та свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Політичні партії поряд із державою є активним суб'єктом ювенальної політики, діяльність яких спрямована на одержання влади, досягнення законного контролю над управлінськими процесами в державі.

Серед суб'єктів ювенальної політики важливе місце посідають політичні партії. Місце і роль їх як суб'єктів ювенальної політики зумовлені ефективністю їх політики, зв'язком із життям, народом, здатністю специфічними для них засобами збагачувати соціальний потенціал суспільства.

Соціально-політичне значення діяльності політичних партій визначається також активністю залучення громадян до вдосконалення суспільного буття, мірою спрямованості діяльності цих суб'єктів на утвердження в суспільстві соціально-політичної злагоди, соціального миру й стабільності на основі вільного вибору людиною як політичних, так і соціальних пріоритетів.

Діяльність партій, політичних структур загалом, для яких характерні плюралізм, багатогранність концепцій і принципів, може бути ефективною й конструктивною лише тоді, коли вона іманентно є певною системою загальних ідей, цінностей, які поділяють усі партії. Такою ідеєю, цінністю, очевидно, могла б стати загальнонаціональна ідея утвердження соціальної єдності, соціальної злагоди суспільства, соціального миру, створення умов для стабільного рівня соціального добробуту, соціальної безпеки дитини, людини й суспільства.

Реалізація такої ідеї, цінності – це сфера діяльності, що здатна об'єднати більшість політичних партій, груп, інших політичних форму-

¹ Про судоустрій України: Закон України. Х., 2005.

вань. Збіг одного з основних інтересів усіх політичних партій має консолідувати їхні зусилля щодо досягнення соціального, національного, громадянського миру, єдності суспільства, його соціальної злагоди.

Оптимізації діяльності політичних партій як суб'єктів ювенальної політики сприятиме здійснення ними низки основоположних принципів, моментів. Найважливішими серед них є:

- визнання принципів демократичного консенсусу важливим фактором самоорганізації діяльності політичних партій як суб'єктів ювенальної політики, недопущення ними ізоляціонізму й протиборства;

- підведення реалізму під політичні платформи діяльності партій у сфері ювенальних відносин, перегляд директив, лозунгів, закликів щодо необхідності підвищення рівня добробуту людей з позицій їх практичності;

- рішуча відмова від односторонньої спрямованості політичної діяльності на основі суб'єктно-об'єктних відносин, що склалася в багатьох політичних організаціях;

- утвердження в роботі механізму зворотного зв'язку, функціонування якого є найважливішою умовою ефективного процесу виявлення особливостей соціального розвитку суспільства, його суперечностей, безпеки конкретної дитини;

- утвердження в суспільній свідомості розуміння діалектичного характеру соціальної єдності суспільства, яка передбачає його розвиток на основі розв'язання суперечностей у соціальній сфері, плюралізму поглядів, ідей, думок;

- здійснення глибоких зрушень в ідейно-моральній діяльності політичних партій з формування громадської, соціальної культури на основі зміцнення їх зв'язків з масами, розгортання діалогу з людьми з найскладніших проблем соціального розвитку;

- недопущення абсолютизації ідеологічної роботи в загальному процесі формування ювенальної культури, відмова від віри у всесилля пропаганди, як фактора утвердження соціальних цінностей;

- зміщення шкали пріоритетів у партійній роботі із сфери державного й господарського управління в галузь політики, ідеології, моралі виховання, "людинознавства", значне місце в якому має посісти політичне прогнозування розвитку й збагачення ювенального простору і вивчення соціального самопочуття дитини в ньому;

- постійний пошук шляхів, засобів, методів удосконалення й оновлення механізму реалізації політичними партіями, їх організаціями своєї ролі в соціальній сфері, зокрема і як важливого суб'єкта реалізації ювенальної політики.

Про політичні партії як суб'єкта ювенальної політики так само можна вести мову в аспекті їх впливу на законотворчу діяльність. Адже прийняття будь-якого закону є своєрідним компромісом ідей політичних сил, репрезентованих у парламенті України.

У той же час політична партія є рушійною силою, першоосновою формування майбутніх засад як внутрішньої, так і зовнішньої політики України. Це виявляється в тому, що, прийшовши до влади, представники партії-переможця, а точніше сказати, партій, що утворили коаліцію, висуваються на керівні посади в державі. Після чого новопризначені чиновники починають реалізовувати ідеї, що були зазначені у передвиборчій програмі вказаної політичної сили.

Роль засобів масової інформації в ідеологічних процесах. Місце і значення ЗМІ в ідеологічних процесах важко оцінити однозначно. З одного боку, вони отримують все більшу владу в сучасному суспільстві, стаючи, зокрема, найважливішим чинником політичної та ідеологічної боротьби, а з іншого – ЗМІ самі підпадають під безперервно зростаючий вплив і контроль ідеології, політики (політиків), економіки¹. Будучи «дієвим інструментом колективного цілеорієнтування»², «детермінантами соціально-психологічного контексту людської життєдіяльності»³, «основним середовищем суспільної комунікації»⁴ та «провідним актором соціалізації мас»⁵, ЗМІ виконують ряд важливих політичних функцій: ідеологічну (формують громадську думку), комунікативну (забезпечують зворотній зв'язок між суспільством і державою), виховну (насаджують правову культуру), дорадчу (окреслюють шляхи вирішення проблемних ситуацій), організаційну (слугують засобом легітимації управлінських рішень), мобілізуючу (дають імпульс державно-політичним процесам), консолідуєчу (об'єднують громадськість навколо актуальних проблем) та інші⁶.

Зумовлено це тією обставиною, що журналістика стала багатовимірним економічним, соціально-політичним, ідеологічним, культурним

¹ Бурдые П. О телевидении и журналистике / Пер. с фр. Т.В. Анисимовой и Ю.В. Марковой. М., 2002. С. 12.

² Суслов Е.В. СМИ как инструмент формирования общественного мнения в процессе становления гражданского общества: Дис. ... канд. полит. наук: 10.01.10. М., 2004. С. 11.

³ Гуляев С.Б. Влияние современных СМИ на процесс социокультурной динамики: Автореф. дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.06. М., 2008. С. 5.

⁴ Засурский И.И. Масс-медиа второй республики. М., 1999. С. 87.

⁵ Меркулова О.В. Средства массовой информации как политический инструмент формирования общественного мнения в современной России: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2004. С. 3.

⁶ Політична система України: проблеми становлення і розвитку: Монографія / За ред. В.І. Кафарського. К., 2008. С. 392-393 .

явищем, яке одночасно може розглядатися як:

- 1) соціальний інститут;
- 2) система спеціальних теоретичних і прикладних знань;
- 3) сукупність засобів і прийомів масової інформації;
- 4) професійна діяльність творчого характеру;
- 5) інститут політичної системи суспільства;
- 6) ринок ідей (ідеологічний).

У демократичному суспільстві засоби масової інформації є компонентами політичної системи поряд із парламентом, виконавчою владою, незалежним судом; їх навіть називають «четвертою владою» – не в розумінні «четверта державна», а в розумінні «влада громадянського суспільства». Хоча це й образний, метафоричний вислів, але він свідчить, що преса – влада своєрідна. Вона не є владою у прямому значенні слова, тобто не є аналогічною із державним інститутом. Ця своєрідність, насамперед, у тому, що ЗМІ не можуть приймати рішень, наказувати, зобов'язувати, притягати до відповідальності. ЗМІ здійснюють свою політичну, управлінську роль у політичній системі шляхом обговорення, підтримки, критики й осуду різних політичних програм, платформ, ідей і пропозицій окремих осіб, громадських формувань, політичних партій, фракцій й донесення позицій опозиційних партій до електорату. ЗМІ виконують роль своєрідного громадського контролю і оприлюднення його результатів.

Отже, основні функції мас-медіа в ліберально-демократичному суспільстві такі: контроль за владою, тиск на владу, встановлення взаємин та довіри між владою й суспільством. Утім, в авторитарно-тоталітарних режимах, де ідеологія та преса одержавлені, засоби масової інформації дійсно є лише інструментом державної (чи партійно-державної) влади: «Газета – не тільки колективний пропагандист і колективний агітатор, але також і колективний організатор»¹.

Будь-яка, незалежно від характеру, влада не в змозі існувати і залишається нестабільною без постійного діалогу між виборцями і управлінцями як місцевого самоврядування, так і державної влади. Подібні твердження справджуються насамперед для демократичних режимів, які за самою своєю суттю мають потребу в постійному спілкуванні між певною частиною суспільства і тими, кого вони представляють. Такий діалог можна визначити, як комунікативний процес, що впливає на характер відносин між представниками влади і підданими. У тій або іншій формі подібний діалог існує у недемократичних режимах і покликаний

¹ Мучник А.М. Роль засобів масової інформації у формуванні політичної системи (управлінський аспект механізму впливу). URL: <http://www.social-science.com.ua>.

гарантувати визнання панування діючої влади. Так чи інакше, і у демократичних, і у недемократичних режимах засоби масової інформації (ЗМІ) складають один із найважливіших компонентів у взаємодії між керуючою і керованою сторонами та найважливіший елемент громадянського суспільства.

Слід зазначити, що незважаючи на постійне збільшення каналів трансляції, політичні діячі повинні докладати певних зусиль, щоб домогтися представництва на телебаченні. Виникнення нових каналів підвищило ймовірність появи того чи іншого політика на телеекрані, але, на відміну від досвіду минулих років, для створення привабливого іміджу йому необхідно брати участь у передачах не одного, а декількох телеканалів, і найбільш рейтингових. Звідси випливає, що залежність політичних діячів від окремих засобів інформації невелика, хоча в цілому вона досить серйозна.

Тому, на нашу думку, для формування у громадян політичної та правової культури, інформованості про політичні процеси необхідний постійний потік інформації.

З урахуванням вищевикладеного, місце і значення журналістики, ЗМІ в політичних та ідеологічних процесах зумовлено такими об'єктивними і суб'єктивними факторами.

По-перше, сьогодні вже остаточно оформилися дві основні тенденції соціально-політичного розвитку країни в найближчі десятиліття: медіатизація всього політичного життя, все більше підпорядкування політики правилам гри, які диктують ЗМІ. Такі процеси пов'язані з тим, що відсутню в Україні централізовану систему політичних комунікацій замінює інститут ЗМІ, який стає центральним інститутом політичного ринку. Як зазначає І.І. Засурскій, засоби масової інформації стають основним середовищем політичної комунікації. Відбувається повне переплетення сфери політичної та ЗМІ, що дозволяє говорити про медіатизацію політики та формування медіаполітичної системи»¹. При цьому він визначає медіатизацію політики як процес, при якому політичне життя переміщується в символічний простір ЗМІ².

По-друге, розвивається процес медіатизації культури, який, по суті, ігнорує незалежність і специфічність самого культурного виробництва. Досягненням культури починають вважати лише той продукт культурної діяльності, який названий таким в ЗМІ. Умовно кажучи, не обов'язково зовсім бути талановитим письменником, головне – бути висвіт-

¹ Засурский И.И. Масс-медиа второй республики. М., 1999. С. 87.

² Засурский И.И. Медиаполитическая система. Вестн. Моск. ун-та. Серия 10. Журналистика. 2001. № 1. С. 74.

леним у ЗМІ, поміченим журналістами. Можна стверджувати, що медіатизація культури веде до все більшої втрати самої культури, своєї автономії і винятковості (які завжди вирізняли її з інших видів людської діяльності), підсилює її політизацію та ідеологізацію.

По-третє, набирає сили процес медіатизації науки¹. ЗМІ прагнуть взяти на себе функцію наукового аналізу реальності, намагаючись відтіснити на другий план соціально-гуманітарні науки. Це не тільки завдає шкоди іміджу науки як такої, а й нівелює її результати до рівня інформаційних повідомлень. Разом з тим слід розуміти, що у цього процесу є цілком об'єктивна основа: так, за влучним висловом відомого аналітика сучасних ЗМІ С. Кара-Мурзи, «від шлюбу науки і мистецтва народилися засоби масової інформації, і найбільш енергійне дитя – телебачення. Дослідження процесу формування громадської думки показали разючу подібність зі структурою наукового процесу. ЗМІ також перетворюють будь-яку реальну проблему в модель, але роблять це, на відміну від науки, не з метою пізнання, а з метою безпосередньої маніпуляції свідомістю. Здатність спрощувати складне явище, виявляти в ньому або винаходити прості причинно-наслідкові зв'язки величезною мірою визначають успіх ідеологічної акції. Так, потужним засобом науки був редукціонізм – зведення об'єкта до максимально простої системи. Так само вчинюють і ЗМІ»².

Як показують соціологічні дослідження, журналісти у своїй більшості виходять з концепції спрощення і тому чисто механічно підганяють складні, нестабільні і неоднозначні соціальні, політичні, економічні, ідеологічні явища під якусь стійку, універсальну формулу. Такого роду інформацію аудиторія повинна сприймати без усяких зусиль і, отже, без критичного осмислення.

Таким чином, сьогодні в ЗМІ сформувався редукціонізм ідеологічних повідомлень, заснований на зведенні реальних соціально-політичних, світоглядних проблем і явищ до гранично спрощених і легких для сприйняття аудиторією ЗМІ повідомлень. Особливістю сучасних ЗМІ, особливо електронних, як на Заході, так і на пострадянському просторі є поділ ідеологічної доктрини на окремі компоненти – так, щоб аудиторія не змогла зв'язати їх воєдино і осмислити як цілісну політичну ідеологію.

По-четверте, йде процес коммодіфікації аудиторії, тобто процес перетворення аудиторії в товар, переказ їй властивостей товару, вироб-

¹ Бурдьє П. О телевидении и журналистике / Пер. с фр. Т.В. Анисимовой и Ю.В. Марковой. М., 2002. С. 8, 25.

² Кара-Мурза С.Г. Идеология и мать ее наука. М., 2002. С. 64-65.

леного для купівлі-продажу. Д. Смайт в кінці 70-х років минулого століття заявив, що товаром засобів масової інформації є аудиторія. ЗМІ створюються тоді, коли вони виробляють і «доставляють» аудиторію рекламодавцям. Зміст ЗМІ у зв'язку з цим стає тільки способом повернути аудиторію. Іншими словами, робота зі створення аудиторії є головним продуктом ЗМІ¹.

По-п'яте, суть інформаційної революції, полягає в тому, що сьогодні найбільш вигідним видом комерційної діяльності стало перетворення людської свідомості. Характерно, що проміжним етапом подібної трансформації є стан, коли для людей, що піддаються впливу ЗМІ, навколишній світ все більшою мірою перестає бути реальним і набуває віртуального, сконструйованого, штучного характеру. І це закономірно, оскільки інформаційне суспільство, по суті, базується на нав'язуванні громадянам єдиної для всіх моделі сприйняття світу, тобто ідеологія ігнорує індивідуальні інтереси і особливості. Подібний підхід отримав умовну назву «інформаційна терапія». Якщо спробувати дати визначення цьому терміну, то найчастіше під ним розуміють прагнення вирішувати всі проблеми суспільства (політичні, економічні, соціальні, ідеологічні) коригуванням людської свідомості, а не зміною світу, який реально оточує нас.

По-шосте, в даний час має місце зниження витрат на поширення соціально-політичної інформації, що обумовлено розвитком принципово нових видів політичної електронної комунікації. Політична інформація як товар має одну особливість: виробництво оригіналу коштує дорого, але подальше його тиражування в електронному вигляді обходиться видавцеві майже безкоштовно. Тому, коли політична інформація стає дійсно масовою, вона взагалі втрачає ціну і в результаті сьогодні вже ніхто не дивується, що величезні масиви політичної інформації в Інтернеті доступні без будь-якої оплати за неї.

Нарешті, стало очевидним, що власне економічні вимоги глобального медіа-ринку не зовсім стикуються із традиційною роллю національних ЗМІ, тобто соціально-політична та ідеологічна функції журналістики, орієнтовані на формування в республіці громадянського суспільства, вступають у протиріччя з філософією нового глобального медіа-порядку. Суть цієї філософії в тому, що культивується ідеологія споживання, яка стверджує, що сенс життя полягає у володінні речами. Саме тому в ЗМІ все більше місця відводиться маркетинговій інформації, яка стає сьогодні не просто пропагандою окремих товарів чи послуг, а по-

¹ Вартанова Е.Л. Медиаэкономика зарубежных стран. Учебное пособие. М., 2003. С. 31.

ширенням нових життєвих стилів. Політична реальність при цьому настільки трансформується журналістами, що стає специфічним засобом, декорацією тієї чи іншої ідеології¹.

Громадяни як суб'єкти ювенальної політики. Крім того, що формування ювенальної політики спрямоване на забезпечення інтересів населення, самі громадяни також можуть впливати на процес її формування.

По-перше, це забезпечується можливістю громадян України висловлювати власну позицію щодо особливо важливих питань у державі через проведення всеукраїнського референдуму.

По-друге, всі громадяни України наділені однаковими виборчими правами, адже відповідно до ст. 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування².

Релігія та церква. Важливість з'ясування того, чому релігія і церква є суб'єктами ювенальної політики, зумовлена підвищенням ролі цих соціальних інститутів у формуванні політичної свідомості, узагалі політичної культури. Кожна з існуючих сьогодні у світі релігій має своїх носіїв, які й виступають суб'єктами політичного процесу: церкви, мечеті, конфесії, релігійні громади, релігійні організації, секти, що вірують, тощо. Для кожного з цих суб'єктів політичного процесу характерна така риса, як політична суб'єктність. Остання виявляється в тому, що релігійні організації не тільки безпосередньо беруть участь у політичному житті, а й широко залучають до виконання соціально-політичних завдань світські організації (політичні партії, профспілки, молодіжні організації і т. ін.) і навіть створюють їх. Крім того, релігійні приписи значною мірою організовують життєво-повсякденний простір діяльності віруючих, у рамках якого перебувають корінні питання взаємодії батьків та дітей, тобто церква та релігія справляють безпосередній вплив на ціннісний аспект ювенальної політики конкретного суспільства.

Загалом, політична суб'єктність релігійних організацій зумовлена двома обставинами: перша пов'язана з виконанням релігією однієї з найважливіших своїх функцій – зберігання і підтримування встановлених у суспільстві цінностей, друга – з необхідністю посилювати ідеологічний вплив віруючих на політичні процеси, що відбуваються в державі, ширше залучати людей у свою релігію і в активну релігійну діяльність.

¹ Земляков Л.Е., Лаптенко С.Д. Идеология и молодежь Беларуси: Пособие. Минск, 2004. С. 147.

² Почтовий М.М. Суб'єкти правової політики. Право і суспільство. 2010. № 2. С. 20-24.

Оскільки сьогодні вплив релігії на суспільну свідомість небезпідставно порівнюється до засобів масової інформації, то стає зрозуміло, чому політики завжди ведуть безкомпромісну боротьбу за віруючих у всіх країнах світу, у тому числі й в Україні¹.

Важливим фактором ювенальної політики є міжнародні організації. У міру входження України до світового простору дедалі більше актуалізуються питання захисту прав дітей, гармонізації міжнародного та вітчизняного законодавства, переходу на універсальні стандарти становища дітей в суспільстві. Активну участь у їх вирішенні беруть міжурядові структури (ЄС, ООН, ВООЗ, ЮНІСКО, Світовий банк), а також недержавні організації (Ла-Страда, ОБСЄ та ін.).

Попри те, що в силу міркувань національної безпеки чинне законодавство обмежує канали зовнішнього впливу на державну політику, міжнародні організації володіють доволі багатим «політико-творчим» інструментарієм. Залежно від статусу та характеру повноважень вони можуть: спонукати публічну адміністрацію до прийняття концептуальних, планових і програмних документів, спрямованих на розвиток економіки (гуманітарної сфери); брати участь у підготовці та реалізації масштабних соціально-економічних проектів; гарантувати фінансову підтримку державно-політичних заходів шляхом надання позик, кредитів, субвенцій; здійснювати нагляд за дотриманням державою своїх політичних зобов'язань; мобілізувати громадську думку на вирішення суспільно значущих проблем і т.д.²

В умовах становлення України, як суверенної, незалежної, правової і соціальної держави, формування правової та ювенальної політики зокрема, особливо важливого значення набуває виховання правової культури та підвищення правової свідомості кожної людини як члена суспільства, з рівнем яких безпосередньо пов'язана ефективність докорінних перетворень у нашій країні³.

Рівень політичної і правової культури громадян України є чи не найважливішим чинником її державотворення і політичного реформування.

Проголосивши головною метою політичного реформування України побудову на її теренах правової демократичної держави, лідери цієї

¹ Релігія й церква як суб'єкти політики. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/6615/44/>.

² Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 199-200.

³ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами) / Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

держави, представники реформаторськи налаштованих політичних сил у більшості своїй залишаються обтяженими старими стереотипами, вони не завжди дають собі звіт, а що, власне, це означає.

На жаль, прагнучи інтегрувати Україну в загальноєвропейський простір, прилучити її до плодів західної цивілізації, ми не завжди розуміємо ті засадничі принципи, на яких збудовано цю цивілізацію і які було закладено в підмурівок західних демократій¹.

Звичайно, запозичення західного досвіду не може бути єдиним способом формування нашої політичної і правової культури. Особливу роль тут відіграють популяризація і поширення того комплексу політичних і філософських ідей, завдяки яким цей досвід усвідомлювався і теоретично осмислювався. Звернімо увагу, що зараз не стільки йдеться про досвід сучасного політичного життя Європи, про необхідність засвоєння всієї сучасної політичної думки, що саме по собі надзвичайно важливо, скільки про дослідження тих історичних процесів, які привели до побудови сучасних демократичних держав, а також про засвоєння і популяризацію тих здобутків класичної політичної філософії, завдяки якій ця побудова набувала осмислених і теоретично обґрунтованих форм.

Праці таких відомих європейських мислителів, як Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо, Вольтер особливо важливі, оскільки ці мислителі стали співучасниками та ідейними натхненниками тих революційних перетворень, якими були охоплені західноєвропейські країни в XVII–XVIII ст. На сторінках цих праць обговорювалися, критично аналізувалися і теоретично обґрунтовувалися принципово нові уявлення про сутність і походження держави, її функції і межі юрисдикції, про характер суспільних відносин між людьми та їх відношення до державної влади. Політико-правові теорії Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо «обстоювали ідею народовладдя, демократичні принципи державного устрою, утверджували цінності правової держави, або той тип державного управління, який в англосаксонській традиції отримав назву *rule-of-law*»². Ідеї і принципи, сформульовані класиками політичної філософії, тисячу раз повторені їхніми прихильниками і адептами, не тільки визначили конституційні засади більшості європейських країн; вони сформували відповідну політичну культуру, створивши основу сучасного політичного мислення. Ідеї, що їх так палко обстоювали на сторінках свої творів філософи, стали узвичаєними формами суспільного і полі-

¹ Дацюк Сергій. Українська демократія: перемога оптиматів над популярами. К., 2006.

² Спиноза Б. Политический трактат. Избранные произведения: В 2 т. М., 1957. Т. 2.

тичного життя сучасної Європи (в тому числі й України), перетворилися на очевидності, що не потребують свого доведення. Західна культура увібрала в себе ідеї обов'язку, природних прав людини, справедливості, толерантності, які перестали бути лише філософськими істинами, а стали практикою повсякденного життя. Однак незважаючи на це, вони й далі пропагуються і поширюються у суспільстві, а філософські праці, в яких вони були вперше сформульовані, безперервно перевидуються і вивчаються. Тим більше це потрібно робити в Україні, для багатьох громадян якої ці ідеї далеко не очевидні, для яких вони ще потребують обґрунтування і відповідної аргументації.

Зрозуміло, що правосвідомість не може існувати поза національно-ментальним підґрунтям, яке формує національна культура, оскільки вона завжди тісно пов'язана з національними традиціями, звичаями, менталітетом, відповідними нормами поведінки, притаманними тому чи іншому суспільству, що відображається і у правових приписах, і у різних формах правових відносин, та й на правовій системі загалом.

У свою чергу, політична культура – це система історично сформованих установок, переконань, уявлень, моделей поведінки, що виявляються в безпосередній діяльності всіх суб'єктів політичного процесу, спрямування якого водночас визначається існуючою нормативно-правовою системою, поза якою він, власне, і не може реалізуватися.

Відтак, «правова культура» і «політична культура» – це тісно пов'язані поняття, як і поняття «політика» і «право». Радянський дослідник М. Разумович зазначав, що ще уявлення стародавніх греків про розумну людську справедливість, яка не потребує насильного насадження, знайшли своє практичне вираження в їх соціальній (політичній і правовій) культурі. Та й дослідження сучасних вчених, зокрема А. Бабенко, ґрунтуються на розумінні правової культури як рівні оволодіння правом в дії, до яких, зокрема, належать самосвідомість, відповідальність у реалізації вимог права, творча орієнтація на загальнолюдські цінності й норми національної культури у суперечливих правових ситуаціях, що передбачає у своєму найвищому прояві інтуїтивну правову поведінку, участь у правотворчості¹.

Ґрунтовно не зупиняючись на розумінні політичної культури, як, власне, і правової, оскільки їх дослідженню присвячено значний масив відповідних досліджень, спробуємо знайти основні спільні ознаки цих різновидів суспільної культури, в яких, зрозуміло, поєдналися визначальні характеристики цих феноменів. Тут слід підкреслити, що нас біль-

¹ Бабенко А.М. Правовая культура личности (философско-социологический аспект): Автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 1996.

ше цікавить суб'єктивний зріз політико-правової культури, який виявляється у характері діяльнісного прояву правосвідомості людини і громадянина.

Звичайно, що на формування третього рівня політико-правової культури найбільше впливають рівень розвитку політико-правової свідомості, соціальна стратифікація суспільства, стратегія і тактика політичної влади, ідеологія тощо, тобто загальна політична топографія держави з відповідною правовою системою.

Особливим проявом негативного мотиваційного зрізу правової культури особистості є нігілізм.

Однак від правового нігілізму насамперед потерпає політична культура, в якій починають переважати установки на пасивність, абсентеїзм, відчуження від держави та власного народу. Тому можна з упевненістю говорити про існування політико-правового нігілізму.

До основних форм прояву політико-правового нігілізму дослідники відносять: прагнення зруйнувати існуючу політико-правову систему; умисне порушення чинних у певному суспільстві нормативно-правових актів; недотримання, невиконання чи ігнорування норм права і правил поведінки; заміну законності політичною ідеологією чи доцільністю; відверте порушення прав людини; заперечення існуючої політико-правової системи; неповагу до влади і державних органів; неповагу до закону та правоохоронних органів; негативне ставлення до вимог виконання і дотримання норм життя та права, прийнятих у відповідному суспільстві тощо. Для зниження впливу нігілізму потрібні:

- удосконалення політико-правової системи суспільства;
- висока якість законів; зміцнення законності; підвищення ролі судової системи;
- політико-правове виховання; підвищення політико-правової культури суспільства;
- підвищення професійної правової культури; підвищення професійної культури політиків¹.

Відтак, неодмінною умовою модернізації політико-правової культури є, насамперед, зміни у свідомості громадян, серед яких:

- формування належного рівня політичної і правової освіченості, необхідного для сприйняття відповідних демократичних ідеалів, цінностей і норм;
- набуття навичок коректної політичної комунікації, що передбачає внесення необхідних змін у ставлення людей до держави, влади, правової системи.

¹ Теорія держави і права / С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний та ін. К., 2005. С. 224.

Зрозуміло, що політико-правова культура не є чимось вродженим, вона формується у процесі виховання, навчання, праці, спілкування. Високий рівень політико-правової культури визначає високий рівень соціалізації людини, в якій переважають мотиваційні внутрішньоособистісні регулятори.

Тому політико-правову культуру відповідного суспільства загалом можна розглядати як цілеспрямовану систему заходів просвітницького і освітнього характеру, що формують повагу до права, цивілізованих та політкоректних способів розв'язання суперечок та протистоянь у вирішенні суспільних проблем.

Тобто в контексті політико-правових досліджень першочерговим завданням є формування у громадян розуміння ролі й значення права та правових інститутів для формування, розвитку і трансформації суспільно-політичних інституцій, форм державного правління і державного устрою, правових механізмів розробки і прийняття політичних рішень. Важливим аспектом взаємовідносин права і політики виступають нормативно-конституційні чинники участі громадян у політичному житті держави, конституційні й громадянські права та свободи, інституціональні норми участі в управлінні державними справами, права, пов'язані з легітимністю політико-владних відносин, серед яких виборче право та право об'єднуватися у різні громадські та політичні організації, що також потрібно враховувати¹.

Зазначимо, що будь-які ідеї, що є ядром політики, не можуть бути сформовані без відповідних суб'єктів. До них, на наш погляд, доречно віднести державу, зокрема її органи, які мають право законодавчої ініціативи (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), політичні партії, які втілюють свої передвиборчі програми в життя через управлінську владну діяльність, та громадяни України, які не тільки є об'єктом (забезпечення прав і свобод людини і громадянина) функціонування правової політики, а й активними членами, наприклад, законотворчого процесу. Одні з названих суб'єктів беруть участь у формуванні правової політики, інші – у її реалізації, а треті і взагалі її повністю визначають².

Резюмуючи огляд системи суб'єктів формування державної ювенальної політики, слід зазначити, що сьогодні вона переживає далеко не

¹ Вільчинська І.Ю. Когнітивно-нормативні засади формування політико-правової культури особистості URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2012_1/50.pdf.

² Ткачова О.К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=383>; Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011. С. 14.

кращі часи. Інтегровані в неї політичні фактори діють відокремлено, розв'язуючи переважно локальні завдання та не цілком розкриваючи свій багатий політикотворчий потенціал. Між суб'єктами владних повноважень немає належного ступеня узгодженості та взаємодії. Більшість політичних партій демонструє індиферентне ставлення до проблем порушення прав дітей. Також недостатньо приділяють їм увагу і найбільш впливові (в економічному та політичному сенсах) групи інтересів. Засоби масової інформації зосереджуються переважно на трагічних наслідках, а не на причинах і передумовах виникнення таких подій. Щодо міжнародних організацій, то через брак державної підтримки й попиту на їх допомогу вони не відіграють будь-якої помітної ролі у формуванні інституціональної політики.

3.2. Система суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні

Головним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини, у тому числі неповнолітніх, серед яких найважливіші – право на безпечне дитинство при достатньому життєвому рівні, право на опіку та піклування, виховання з боку батьків або осіб, що їх замінюють, на охорону здоров'я та лікування, відпочинок, доступ до безоплатної повної загальної та професійної освіти, право на житло, на справедливий судовий розгляд із забезпеченням права на захист на всіх етапах судового процесу.

Розвиток держави неможливий без підтримки сім'ї, підвищення авторитету та цінностей сімейних і родинних зв'язків, виховання поваги до батьків, дорослих, старшого покоління.

Для підтримки сім'ї, захисту прав дітей та планової реалізації заходів, спрямованих на впровадження ювенальної політики в державі, функціонує ціла система органів та посадових осіб. Як свідчить аналіз нормативних актів та наукових публікацій, практична реалізація ювенальної політики в Україні здебільшого покладена на органи виконавчої влади, а також на представницькі органи та посадових осіб через створені та контрольовані ними структурні підрозділи та інститути.

Спробуємо надати характеристику кожному із зазначених інститутів, на які покладено обов'язок реалізації ювенальної політики в Україні.

Верховна Рада України. Законодавчі функції з питань реалізації ювенальної політики покладено на Верховну Раду України. Вона затверджує основні засади ювенальної політики країни, бюджетне асигну-

вання, приймає рішення щодо ратифікації міжнародних нормативних актів, договорів, безпосередньо здійснює законодавче забезпечення прав дітей зокрема та реалізацію ювенальної політики взагалі¹.

Так, наприклад, Верховною Радою України 13 січня 2005 р. прийнято Закон № 2342-IV «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», в якому визначено правові, організаційні, соціальні засади і гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і який є складовою законодавства про охорону дитинства². (Зазначимо, що законотворчі аспекти діяльності Верховної Ради України у сфері ювенальної політики було розглянуто в підрозділі 2.4. нашого дослідження).

Також Верховна Рада України здійснює реалізацію ювенальної політики через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений).

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Необхідність діяльності Уповноваженого підтверджується зверненнями до нього громадян. Так, у 2011 р. до Омбудсмена України звернулося майже 3 тис. осіб щодо порушення прав дітей. Порівняно з попереднім роком кількість звернень з цих питань зросла майже на 50 %. 22 % звернень, або кожне п'яте, було безпосередньо від дитини³.

Відповідно до чинного законодавства Уповноважений з метою реалізації ювенальної політики має право:

- безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, в тому числі сиротинці, бути присутнім на їх засіданнях;

- відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання (характеризуючи дане повноваження, ми маємо на увазі місця, де відбувають покарання неповнолітні чи утримуються діти – *О.Р.*);

¹ Державне управління процесами формування і реалізації оборонної політики України. Вип. 28 / За заг. ред. В.П. Горбуліна. К., 2006. С. 7.

² Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України. ВВР. 2005. № 6. Ст. 147.

³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. К., 2011. С. 179. URL: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf.

- звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

- направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

- перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність¹.

Говорячи про Уповноваженого, слід наголосити, що для оптимізації його діяльності у сфері захисту прав дітей та реалізації ювенальної політики необхідно на законодавчому рівні закріпити межі його взаємодії з Уповноваженим Президента України з прав дитини.

Президент України. Важливим кроком на шляху реалізації ювенальної політики в країні було видання Указу Президента України «Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні», яка визначає основні напрями розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх. Реалізація цих напрямів має посилити відповідальність сім'ї, суспільства та держави за процес виховання і становлення дітей, забезпечити додержання прав і свобод дітей, які потрапили у конфлікт із законом, шляхом підвищення рівня їхнього правового та соціального захисту, зменшити рівень дитячої злочинності². «Ми повинні сформуванати в українському суспільстві розуміння важливості особливого захисту прав та інтересів дітей», – підкреслив Президент України Віктор Янукович³.

Основними напрямками розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх Концепція визначає вдосконалення системи профілактики дитячої злочинності, здійснення ефективного судочинства щодо неповнолітніх правопорушників, зокрема розвиток відновного правосуддя, створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників.

Розвиток кримінальної юстиції щодо неповнолітніх передбачає підвищення ролі сім'ї та громадськості у процесі виховання дітей, проведення низки комплексних освітніх заходів, спрямованих на підвищення

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України. ВВР. 1998. № 20. Ст.99

² Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України від 24 травня 2011 р. № 597/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>.

³ Затверджена робоча група з питань впровадження ювенальної юстиції в Україні. URL: <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=1354>.

професійних знань спеціалістів, які працюють з дітьми, забезпечення під час здійснення дізнання, досудового слідства та правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, додержання їх прав з урахуванням вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку, упровадження процедури медіації як ефективного засобу добровільного примирення потерпілого та правопорушника, сприяння формуванню у неповнолітнього правопорушника почуття відповідальності за свої вчинки, залучення громадськості до розв'язання конфлікту, створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з метою їх перевиховання та ресоціалізації¹.

Таким чином, реалізація цієї Концепції має забезпечити створення в Україні повноцінної системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх, спроможної забезпечити законність, обґрунтованість та ефективність кожного рішення щодо дитини, яка потрапила у конфлікт із законом, пов'язаного з її перевихованням та подальшою соціальною підтримкою, а також надати змогу сформуванню у громадськості розуміння важливості питання особливого захисту прав і інтересів дітей, зменшити рівень дитячої злочинності.

Слід нагадати, що Міністерство юстиції України скасувало свій Наказ № 198/7 від 16.03.2010 р., яким створювалась робоча група з впровадження системи ювенальної юстиції в Україні. У Наказі № 491/7 від 27.05.2010 р. термін «ювенальна» було замінено на більш звичний «кримінальна» (юстиція)².

Спробуємо проаналізувати, наскільки виправданою є ця заміна. Сучасна ювенальна юстиція – це система державних, муніципальних та громадських судових, правоохоронних та правозахисних органів, установ та організацій, що на основі права та за допомогою медико-соціальних і психолого-педагогічних методик здійснюють правосуддя щодо дітей, профілактику та попередження правопорушень дітей та проти дітей, захист прав, свобод та інтересів, а також ре соціалізацію неповнолітніх, які перебувають у складній життєвій ситуації.

¹ Про розгляд звернень громадян стосовно розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні та гендерної політики: Роз'яснення Мін'юсту. URL: <http://xn--80ankme7e.com/18035-pro-rozglyad-zvernen-gromadyan-stosovno-rozvitku-krimnalnoyi-yusticyi-schodo-nepovnoitnh-v-ukrayin-ta-endernoyi-poltiki-rozyasnennya-mnyustu.html>.

² Про утворення робочої групи (з впровадження системи ювенальної юстиції в Україні): Наказ Міністерства юстиції України від 16 березня 2010 р. № 198/7. URL: <http://document.ua/pro-utvorennja-robochoyi-grupi-doc18849.html>; Про утворення робочої групи (з впровадження системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні): Наказ Міністерства юстиції України від 16 березня 2010 р. № 198/7. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/30242>.

Ювенальна юстиція – це не лише «дитячий» суд; це й ряд соціальних, психологічних та інших служб для дітей; це і програми, які покликані відновити, відкоригувати поведінку дитини до «нормальної», відновити справедливість шляхом покладення на дитину зобов'язань. Таким чином, можна зробити висновок, що «ювенальна юстиція» та «кримінальна юстиція» – зовсім не синоніми.

Покладання ж на ювенальну юстицію невластивих їй функцій і спотворення основних завдань та цілей ювенальної юстиції, що є переважно основним інструментом для вітчизняних поборників батьківських прав, часом здається до смішного недоречним. Проте й така суспільна позиція потребує вивчення і відповідного реагування¹.

На жаль, при зосередженні на проблематиці кримінальної юстиції щодо неповнолітніх не звертається увага на пласт проблем, пов'язаних із захистом прав дітей у сім'ях, котрі потрапили в скрутні життєві ситуації та просто потребують уваги з боку уповноважених органів.

Ще одним важелем Президента України на реалізацію ювенальної юстиції в Україні є впровадження в нашій державі особливого інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Уповноважений Президента України з прав дитини. З метою моніторингу стану захисту прав дітей та більш дієвого впливу на доволі негативну ситуацію, що склалася в державі, Президентом України було прийнято рішення ввести інститут Уповноваженого Президента з прав дитини. Дане рішення сприяє підвищенню ролі глави держави з питань захисту підростаючого покоління та можливості впливу на розвиток державної (в тому числі і ювенальної) політики у вказаному аспекті.

Ми поділяємо думку О.В. Марцеляка, що світовий досвід діяльності спеціалізованих дитячих омбудсменів повинен підштовхнути наше суспільство до думки про необхідність його запровадження і в Україні. Українські діти, як і діти інших країн світу, з огляду на свій вік і залежність від дорослих не можуть бути повністю захищені від порушень їх прав у сім'ї та суспільстві. Ефективною структурою, здатною відстоювати їхні інтереси на державному рівні, може стати Уповноважений з прав дітей².

Основними завданнями Уповноваженого Президента України з прав дитини (далі – Уповноважений) при реалізації ювенальної політики є:

¹ Кримінальна чи ювенальна юстиція? (з приводу кампанії проти ювенальної юстиції в Україні). URL: http://dmytro-yagunov.at.ua/news/kriminalna_chi_juvenalna/2011-02-07-149.

² Марцеляк О.В. Омбудсмен з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні. Право України. 2003. № 10. С. 48.

1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини;

2) внесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини;

3) здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Уповноважений, відповідно до покладених на нього завдань, має право:

1) брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини;

2) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання;

3) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого;

4) одержувати в установленому порядку від державних підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

5) залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, у тому числі й на договірній основі;

6) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого;

7) звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини;

8) вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах;

9) взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини¹.

Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вживає заходів безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації для здійснення державних програм у сфері захисту прав дітей та реалізації ювенальної політики в державі, зокрема:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

- вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

- забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

- виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до законодавства проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

- забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

¹ Про Уповноваженого Президента України з прав дитини. Положення: Указ Президента України від 11 серпня 2011 р. № 811/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

- забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

- забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

- забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

- координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

- вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

- здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

- спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина;

- спрямовує і координує діяльність Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України і актів Кабінету Міністрів України на території Автономної Республіки Крим. Кабінет Міністрів України має право одержувати від Ради міністрів Автономної Республіки Крим інформацію з питань її діяльності;

- спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших, наданих місцевим державним адміністраціям повноважень;

- у межах, установлених законом, забезпечує Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини доступ до актів та інших доку-

ментів Кабінету Міністрів України, підвідомчих йому органів, підприємств, установ та організацій, сприяє йому в здійсненні визначених законом повноважень¹.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Відповідно до Указу Президента України від 6 червня 2011 р. № 645/2011 основними завданнями Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України у сфері адміністративно-правової реалізації ювенальної політики України визначено: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї; координація заходів, здійснюваних центральними та місцевими органами виконавчої влади з питань, що належать до компетенції міністерства; розроблення проектів прогнозованих і програмних документів з питань, що належать до його компетенції; сприяння розвитку різних видів спорту в Україні.

Завданнями Міністерства освіти і науки, молоді та спорту щодо реалізації ювенальної політики є:

1) участь у формуванні та реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї, визначення пріоритетів та стратегічних напрямів роботи в цій сфері;

2) участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України та законів про Державний бюджет України;

3) здійснення в межах своїх повноважень заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна, підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів України;

4) сприяння діяльності громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій, залучення їх до виконання державних програм і заходів з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, надання в установленому порядку державної підтримки таким організаціям;

5) вжиття заходів щодо створення правових, економічних та соціальних умов для функціонування і зміцнення сім'ї, утвердження соціального партнерства сім'ї та держави, підвищення рівня правової обізнаності батьків і дітей, формування відповідального ставлення батьків до за-

¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України. ВВР. 2011. № 9. Ст. 58.

безпечення всебічного розвитку та виховання дітей, запобігання насильству в сім'ї;

6) здійснення в межах своїх повноважень заходів щодо збереження репродуктивного здоров'я населення, соціального і правового захисту материнства, батьківства та дитинства, створення умов для підтримки сімей різних категорій, поєднання професійної зайнятості з материнством і батьківством;

7) здійснення відповідно до законодавства повноважень спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, сприяння утворенню спеціалізованих установ для реабілітації жертв насильства в сім'ї, здійснення контролю за їх діяльністю;

8) участь у координації здійснюваних центральними і місцевими органами виконавчої влади заходів з протидії торгівлі людьми, реалізація інформаційно-просвітницьких програм у цій сфері, забезпечення координації роботи з утворення центрів реабілітації для осіб, які постраждали від торгівлі людьми;

9) виконання, відповідно до законодавства, повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

10) інформаційно-роз'яснювальна робота в засобах масової інформації, проведення просвітницьких заходів з питань забезпечення гендерної рівності;

11) розробка заходів, спрямованих на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, формування національного плану дій щодо впровадження гендерної рівності, узагальнення результатів виконання державних програм з питань гендерної рівності;

12) здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням гендерної рівності під час вирішення кадрових питань у центральних і місцевих органах виконавчої влади;

13) організація навчання державних службовців з питань реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

14) здійснення разом з іншими центральними органами виконавчої влади підготовки науково обґрунтованих пропозицій з питань забезпечення гендерної рівності, організація в установленому порядку наукових та експертних досліджень з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

15) здійснення моніторингу і узагальнення результатів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у різних сферах життя суспільства, внесення пропозицій щодо застосування позитивних

дій із забезпечення гендерної рівності та їх припинення;

16) розгляд звернень громадян з питань дискримінації за ознакою статі, облік та узагальнення випадків дискримінації за ознакою статі, внесення у встановленому порядку пропозицій щодо її усунення;

17) співпраця в установленому порядку з міжнародними організаціями, відповідними органами іноземних держав з питань статусу жінок і додержання міжнародних стандартів рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

18) робота із соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності та правопорушенням серед них, соціально-психологічної реабілітації найбільш уразливих категорій дітей, контроль та координація діяльності служб у справах дітей;

19) забезпечення та контроль у межах своїх повноважень додержання вимог законодавства щодо усиновлення дітей, встановлення опіки та піклування над ними, влаштування у дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї;

20) сприяння розвитку різних форм сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також створенню дитячих будинків сімейного типу;

21) формування банку даних про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також про кандидатів в усиновлювачі, опікунів, піклувальників, батьків-вихователів та прийомних батьків;

22) забезпечення координації заходів, спрямованих на організацію оздоровлення, відпочинку, дозвілля дітей та молоді, розвиток мережі оздоровчих закладів, підвищення якості оздоровчих послуг для дітей та молоді;

23) сприяння в межах своїх повноважень розвитку різних форм позашкільної освіти, в тому числі за місцем проживання дітей, та діяльності позашкільних навчальних закладів;

24) здійснення, відповідно до законодавства, заходів щодо захисту житлових і майнових прав дітей, перевірки умов утримання та виховання дітей у спеціальних установах для неповнолітніх, організації виховної роботи за місцем проживання;

25) забезпечення в межах своїх повноважень організації і проведення соціальної роботи з сім'ями, жінками, дітьми та молоддю, соціального обслуговування і соціального патронажу, в тому числі Державною соціальною службою для сім'ї, дітей та молоді, центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центрами соціально-психологічної допомоги, центрами соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, соціальними центрами матері і ди-

тини, соціальними гуртожитками, центрами для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді;

26) сприяння створенню умов для соціального становлення і розвитку молоді, проведення заходів щодо розв'язання житлово-побутових та інших соціальних проблем молоді, молодих сімей, забезпеченню молоді з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальним житлом, співпраця з цих питань з Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву;

27) сприяння в установленому порядку працевлаштуванню та зайнятості різних категорій молоді, розвитку молодіжної підприємницької діяльності, підтримці молодіжних центрів праці, бізнес-центрів та бізнес-інкубаторів, бірж праці, трудових загонів тощо;

28) вжиття в межах своїх повноважень заходів щодо утвердження здорового способу життя населення, передусім дітей та молоді, проведення інформаційно-просвітницької роботи щодо протидії поширенню серед дітей та молоді соціально небезпечних хвороб, створення і розповсюдження тематичної соціальної реклами з пропаганди здорового способу життя та профілактики соціально небезпечних хвороб, забезпечення розвитку і діяльності мережі центрів ресоціалізації наркозалежної молоді;

29) сприяння створенню умов для всебічного розвитку і реалізації творчих, інтелектуальних здібностей дітей та молоді, проведенню олімпіад, спартакіад, конкурсів, турнірів, виставок, фестивалів творчості, конференцій, форумів, конгресів тощо;

30) вжиття в межах своїх повноважень заходів щодо забезпечення виховання дітей, молоді, спортсменів, у тому числі спортсменів-інвалідів, на засадах патріотизму, національної свідомості, гідності та міжнаціональної толерантності, розвитку лідерських якостей у дітей та молоді, залучення їх до участі у суспільних і державотворчих процесах, інтеграції української молоді в міжнародну спільноту;

31) організація проведення наукових і соціологічних досліджень з питань сім'ї, дітей, молоді, гендерної рівності, фізичної культури та спорту, підготовка щорічних доповідей з цих питань і подача їх Президентові України, Верховній Раді України та Кабінетові Міністрів України, сприяння втіленню в життя позитивних результатів таких досліджень, спрямування діяльності Державного інституту проблем сім'ї та молоді і Науково-дослідного інституту фізичної культури та спорту;

32) організація разом з відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади підготовки доповідей України про стан реалізації положень Конвенції про права дитини, Конвенції про ліквідацію

всіх форм дискримінації щодо жінок, Антидопінгової конвенції, Європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, зокрема футбольних матчів, інших міжнародних договорів України;

33) участь у підготовці міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, укладення, відповідно до законодавства, міжнародних договорів, забезпечення додержання і виконання зобов'язань України за такими договорами;

34) здійснення в установленому порядку координації співробітництва центральних органів виконавчої влади з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), контроль за виконанням в Україні програм, які підтримуються зазначеним Фондом;

35) вжиття разом із заінтересованими центральними і місцевими органами виконавчої влади заходів щодо розвитку мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл (комплексних дитячо-юнацьких спортивних шкіл, дитячо-юнацьких спортивних шкіл з різних видів спорту, дитячо-юнацьких спортивних шкіл для інвалідів, спеціалізованих дитячо-юнацьких шкіл олімпійського резерву, спеціалізованих дитячо-юнацьких спортивних шкіл для інвалідів паралімпійського резерву, шкіл вищої спортивної майстерності), центрів олімпійської підготовки, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, забезпечення в межах своїх повноважень контролю за їх діяльністю, проведення в установленому порядку акредитації дитячо-юнацьких спортивних шкіл;

36) визначення в установленому порядку потреб щодо фахівців фізкультурно-оздоровчого та спортивного профілю, координація разом з іншими центральними органами виконавчої влади питань підготовки та перепідготовки таких фахівців, сприяння у межах своїх повноважень працевлаштуванню випускників вищих фізкультурно-спортивних навчальних закладів, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства;

37) сприяння розвитку різних форм фізкультурно-оздоровчої і спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання та відпочинку населення, забезпечення в межах своїх повноважень діяльності центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх»;

38) сприяння провадженню господарської діяльності, спрямованої на розвиток фізичної культури та спорту, здійснення відповідно до законодавства ліцензування фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності з організації та проведення спортивних занять професіоналів і любителів спорту, підготовки спортсменів до змагань з різних видів спорту, визнаних в Україні, визначення порядку атестації спортивних тренерів і суддів;

39) координація заходів з розвитку дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, професіонального спорту, спорту інвалідів та спорту ветеранів, формування спортивного резерву, забезпечення проведення фізкультурно-оздоровчої роботи серед різних верств населення, сприяння впровадженню наукових досліджень у галузі фізичної культури та спорту;

40) розробка та затвердження в установленому порядку Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів, контроль за його виконанням;

41) формування, відповідно до законодавства, системи заохочувальних відзнак, спортивних звань, розрядів і категорій, порядку їх присвоєння та позбавлення, визначення переліку спортивних нагород для переможців і рекордсменів національних змагань, затвердження зразків єдиних нагрудних знаків відповідних спортивних кваліфікаційних розрядів та почесних спортивних звань;

42) ухвалення рішень про визнання пріоритетних видів спорту в Україні, здійснення заходів щодо їх розвитку, затвердження в установленому порядку національних рекордів з видів спорту, нагородження переможців змагань, працівників та активістів у сфері фізичної культури та спорту, внесення пропозицій щодо відзначення їх державними нагородами;

43) подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо визначення переліку видів спорту (версій), відповідно до специфіки яких спортивна федерація має право набувати всеукраїнський статус незалежно від наявності місцевих осередків у більшості областей України, в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;

44) прийняття відповідно до законодавства рішень про надання спортивній федерації статусу національної або відмову щодо надання такого статусу, ведення Реєстру національних спортивних федерацій, контроль за здійсненням наданих їм повноважень, прийняття рішень про позбавлення спортивної федерації статусу національної;

45) делегування в установленому порядку всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам повноважень щодо виконання державних завдань, програм розвитку фізичної культури та спорту, організації і проведення відповідних спортивних заходів згідно з укладеними договорами;

46) комплектування на конкурсній основі за поданням національних спортивних федерацій з видів спорту національних збірних команд України з числа найбільш підготовлених спортсменів і спеціалістів, формування та утримання в установленому порядку штатних спортивних збірних команд, добір на конкурсній основі тренерських кадрів таких

команд, затвердження положення про національні збірні команди України, здійснення контролю за підготовкою та участю членів національних збірних команд України у спортивних змаганнях і навчально-тренувальних зборах;

47) сприяння національним федераціям з видів спорту та фізкультурно-спортивним товариствам у забезпеченні розвитку олімпійських, паралімпійських, дефлімпійських і неолімпійських видів спорту, у поліпшенні їх матеріально-технічної бази;

48) забезпечення в межах своїх повноважень підготовки та участі українських спортсменів, тренерів і національних команд у міжнародних змаганнях, здійснення організаційних заходів, пов'язаних з роботою за кордоном українських спортсменів, тренерів та інших спеціалістів з різних видів спорту;

49) затвердження положень та проведення офіційних всеукраїнських змагань (комплексні заходи, чемпіонати, кубки першості України, турніри, інші змагання, передбачені Єдиним календарним планом фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів), згідно з укладеними договорами делегування в установленому порядку всеукраїнським громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості повноважень з їх проведення, надання, відповідно до законодавства, згоди на проведення на території України міжнародних спортивних змагань, встановлення вимог до змісту положення та/або регламенту змагань з урахуванням рекомендацій міжнародних спортивних організацій;

50) подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо переліку центрів (баз) олімпійської та паралімпійської підготовки спортсменів, здійснення контролю за їх діяльністю;

51) здійснення контролю за технічним станом та ефективним використанням спортивних споруд, центрів (баз) олімпійської та паралімпійської підготовки, додержанням екологічних вимог під час їх використання, норм та правил безпеки на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління міністерства;

52) визначення плавзасобів як таких, що є спортивними човнами, встановлення порядку їх обліку, реєстрації, нагляду за використанням та технічним станом;

53) організація в установленому законодавством порядку проведення державних спортивних лотерей;

54) сприяння розвитку матеріально-технічної бази Національного олімпійського комітету, надання йому фінансової, організаційної допомоги для забезпечення участі членів збірних команд в Олімпійських іграх, сприяння в установленні міжнародних зв'язків;

55) сприяння Національному комітету спорту інвалідів України та Українському центру з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт» у здійсненні фізкультурно-реабілітаційної та спортивної роботи, надання організаційної допомоги щодо розвитку фізичної культури і спорту інвалідів, паралімпійського та дефлімпійського руху, підготовки й участі національних збірних команд у Паралімпійських та Дефлімпійських іграх і зміцнення матеріально-технічної бази фізичної культури та спорту інвалідів;

56) поліпшення соціального захисту, в тому числі медичного і диспансерного забезпечення спортсменів, спортсменів-інвалідів, ветеранів спорту, тренерів, інших фахівців з фізичної культури та спорту, обов'язкового державного і медичного страхування спортсменів вищих категорій;

57) підтримка діяльності Спортивного комітету України з розвитку неолімпійських видів спорту, підготовки й участі національних збірних команд у Всесвітніх іграх та інших міжнародних змаганнях;

58) забезпечення в межах своїх повноважень діяльності Національного антидопінгового центру;

59) надання офіційної згоди спортсменові, який не набув статусу спортсмена-професіонала і включений до основного чи резервного складу збірних команд України, на укладення контракту про діяльність у професіональному спорті;

60) прийняття в установленому порядку рішень щодо застосування до спортсменів, тренерів та інших працівників дисциплінарних стягнень (у тому числі щодо дискваліфікації спортсменів, позбавлення кваліфікаційних та почесних спортивних звань і права на проведення тренерської та суддівської роботи);

61) реалізація відповідно до своєї компетенції державної політики у сфері охорони державної таємниці, здійснення в установленому порядку контролю за станом охорони та збереження державної таємниці у центральному апараті Міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

62) здійснення, відповідно до законодавства, функцій з управління об'єктами державної власності;

63) розробка та впровадження в межах своїх повноважень сучасної інформаційно-комунікаційної технології, забезпечення оперативного оприлюднення інформації про діяльність Міністерства, в тому числі через засоби масової інформації і власний веб-сайт, організація в установленому порядку виставкової та видавничої діяльності, проведення семінарів, конференцій, конгресів тощо з питань, що належать до його компетенції;

64) здійснення в установленому законодавством порядку моніторингу цін на послуги державних закладів фізичної культури та спорту, закладів позашкільної освіти, цін на послуги з оздоровлення дітей, товари фізкультурного та спортивного призначення, товари і харчування для дітей та пропозиції щодо формування цінової політики у сфері фізичної культури та спорту;

65) забезпечення в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

66) здійснення в установленому порядку добору кадрів для Міністерства, формування їх резерву, організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення професійного рівня таких кадрів;

67) виконання, відповідно до законодавства, інших функцій¹.

МВС як суб'єкт реалізації ювенальної політики. Говорячи про суб'єкти реалізації ювенальної політики, неможливо оминати МВС, оскільки на це міністерство покладається обов'язок захисту прав громадян, в тому числі й дітей. Окремо на даний орган виконавчої влади покладено обов'язок запобігати порушенням з боку осіб, які не досягли 18-річного віку. Конкретизуючи дане питання, важливо сказати, що основний тягар по роботі з дітьми покладено на ювенальну превенцію Національної поліції. Функціонально ця служба належить до блоку поліції превентивної діяльності. Відповідно до чинного законодавства, ювенальна превенція Національної поліції проводить роботу, пов'язану із запобіганням правопорушень з боку дітей; виявляє, припиняє та розкриває злочини, вчинені дітьми; здійснює досудову підготовку матеріалів про правопорушення; проводить розшук дітей, які залишили сім'ю, навчально-виховні заклади та спеціальні установи для дітей; розглядає в межах своєї компетенції заяви і повідомлення про правопорушення, вчинені дітьми.

Працівники ювенальної превенції Національної поліції виявляють причини та умови, що сприяють вчиненню правопорушень дітьми, вживають у межах своєї компетенції заходи щодо їх усунення, беруть участь у правовому вихованні дітей; повертають дітей до місць постійного проживання, навчання або направляють їх до спеціальних установ для дітей, яких було підкинуто або які заблукали чи залишили сім'ю, спеціальних навчально-виховних закладів.

Також веде профілактичний облік дітей; виявляє дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність, проституцію, пияцтво, наркоманію

¹ Про Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту: Положення Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1573. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1573-2006-%EF>.

та жебрацтво; а також осіб, які виготовляють та розповсюджують порнографічну продукцію, видання, що пропагують насильство, жорстокість, сексуальну розпусту; інформує відповідні служби про дітей, які потребують посиленої уваги та проведення з ними профілактичної роботи.

Даний підрозділ здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з іншими правоохоронними органами, Міністерством освіти, науки, молоді та спорту, Міністерством праці, Міністерством охорони здоров'я та їх органами на місцях, надсилає їм у разі потреби інформацію, пропозиції про поліпшення роботи щодо здійснення соціального захисту дітей та профілактики правопорушень серед них, а також про усунення недоліків у цій роботі.

Отже, як бачимо, працівники ювенальної превенції Національної поліції виконують складні та різноманітні завдання. Іноді виникає питання: чи спроможна одна особа одночасно проводити оперативно-розшукову діяльність та здійснювати профілактичну діяльність у середовищі неповнолітніх; одночасно мати високий рівень підготовленості з юриспруденції, психології, педагогіки й соціальної роботи?

Поставлене питання аж ніяк не риторичне, адже необхідно визначитися, який диплом отримуватиме майбутній працівник ювенальної превенції Національної поліції після закінчення ВНЗ МВС України – юриста, психолога, педагога чи соціального працівника. На початку 90-х років ХХ ст. у дитячих кімнатах міліції працювали переважно жінки з педагогічною освітою. Здійснюючи реформу системи МВС, Ю.Ф. Кравченко вважав за потрібне звільнити відомство від не властивих для правоохоронних органів функцій. Так було утворено Державний департамент виконання покарань, пожежна служба передана в МНС, завдання профілактики правопорушень планувалося покласти на соціальні служби.

Працівники ювенальної превенції Національної поліції головним чином звітують про розкриття злочинів, скоєних неповнолітніми; профілактична діяльність не сприймається ними, як важлива. Разом з тим визнають важливість знання ними не тільки специфіки застосування норм права стосовно неповнолітніх, а й психолого-педагогічних аспектів роботи з дітьми з урахуванням їхніх вікових особливостей.

У даній службі працюють переважно чоловіки з юридичною освітою, педагоги складають 17 %, психологи – 8 %. Такий стан справ вказує на більшу готовність відомства готувати працівників саме як юристів, фахівців блоку поліції превентивної діяльності.

Комплексний міждисциплінарний підхід до дитини свого часу був реалізований педологами. Аналогічний підхід покладено в основу девітології, галузі науки й практики, що фактично утворилася на перетині

кримінології, соціології, психології, психіатрії, наркології, дефектології, педагогіки й має за мету дослідження різних форм поведінки, що відхиляються від норми, їх попередження та корекцію.

Аналізуючи теорію і практику професійної освіти, зазначимо, що поняття «особистість» і «діяльність» є ключовими для нашого дослідження, оскільки вони мають провідне значення для розуміння змісту та засобів становлення особистості правоохоронця як суб'єкта діяльності, на всіх етапах професіогенезу в системі вищої освіти МВС України: при отриманні вищої освіти, підвищенні фахової кваліфікації, перекваліфікації та спеціалізації.

Не зайвим буде нагадати, що Міністерством науки та освіти України розроблена «Концепція розвитку професійної освіти і навчання». Вона ґрунтується на основних положеннях Національної доктрини розвитку освіти, яка враховує положення міжнародних конвенцій, декларацій і рекомендацій ООН, ЮНЕСКО, Міжнародної організації праці та Європейського фонду освіти щодо неперервної освіти як світової тенденції. Мета Концепції полягає в обґрунтуванні стратегії розвитку професійної освіти і навчання та визначенні шляхів її реалізації в Україні на період до 2020 року.

У Преамбулі до Концепції констатується, що соціально-економічний розвиток держави зумовлює необхідність посилення ролі професійної освіти як динамічної системи, що забезпечує випереджувальну загальноосвітню і професійну підготовку кадрів, наступність і взаємозв'язок усіх видів і рівнів професійної освіти. В умовах ринкової економіки, інтенсивного інформаційно-технологічного розвитку суспільства зростає потреба наукового супроводу, нормативно-правового забезпечення функціонування системи професійної освіти та навчання, врахування світових тенденцій з метою модернізації підготовки кваліфікованих робітників і службовців. Концепція враховує об'єктивні потреби оновлення професійної освіти, а також результати наукових досліджень, вітчизняний і зарубіжний досвід.

Приєднання України до Болонського процесу передбачає послідовне виконання рекомендацій ООН, ЮНЕСКО, МОП, ЄФО та інших міжнародних організацій. Реалізація Концепції потребує об'єднання зусиль та координації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади щодо модернізації професійної освіти і навчання, навчальних закладів і наукових установ, відомств – замовників кадрів, роботодавців та професійних спілок.

Реформування відомчої професійної освіти є пріоритетним завданням МВС України. Про це свідчить прийняття низки нормативних

документів – наказів МВС України: «Про затвердження програми розвитку системи відомчої освіти і вузівської науки на період з 2001 по 2005 роки» від 11.05.2001 № 356; «Про реформування системи освіти МВС України та підвищення якості підготовки фахівців для органів внутрішніх справ» від 28.10.2007 № 44; "Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах МВС України» від 25.02.2008 № 69. У пункті 2.2.2.2 цього Наказу зазначається, що структура та зміст освітньо-кваліфікаційних характеристик (ОКХ) випускників ВНЗ МВС України повинні відповідати «методології суб'єктно-діяльнісного підходу».

Вищеназвана методологія, на відміну від традиційного, предметно-орієнтованого підходу, передбачає не так нагромадження знань основ окремих наук (через вивчення відповідних навчальних дисциплін), як підготовку до практичної діяльності. Ефективність такого навчання залежить від якості аналізу майбутньої професійної діяльності та її вимог до рівня компетентності й особистості професіонала.

Проведені нами впродовж 2007–2011 рр. тренінг-семінари працівників КМСД виявили низку невирішених проблем, зокрема проблему цілеспрямованої підготовки курсантів ВНЗ МВС саме до здійснення профілактичної роботи. Ключовими питаннями підготовки визначено такі: формування відповідної мотивації та професійної спрямованості; знання законодавчо-нормативної бази, основ педагогіки, психології, дефектології, психіатрії та наркології; умінь аналізувати криміногенну ситуацію на місцевому рівні, виокремлювати предмет профілактики, планувати та здійснювати заходи загальної, спеціальної та індивідуальної профілактики; знання форм і методів первинної профілактики (з усіма дітьми), вторинної (дітьми «групи ризику», з девіантною поведінкою) і третинної (тими, хто скоїв правопорушення чи злочин); уміння взаємодіяти з іншими суб'єктами профілактичної діяльності на різних рівнях, здійснювати моніторинг та оцінку результативності профілактичної роботи.

КМСД – не єдиний у державі суб'єкт профілактики правопорушень, тому її працівникам треба добре зрозуміти відмінності їх завдань та методів роботи від аналогічних завдань та методів роботи інших суб'єктів (що належать до Міносвіти, Мінпраці, МОЗ та ін. інституцій), громадськості, уявити порядок взаємодії з ними на місцевому рівні.

У контексті соціально-екологічного підходу та спираючись на ідеї проактивного управління криміногенною ситуацією, вважаємо, що у профілактиці правопорушень неповнолітніх провідне місце має надаватися не індивідуальній, а загальній профілактиці. У свою чергу, вона

повинна бути спрямована на усунення передумов виникнення відхилень у розвитку особистості дитини, яка ще не стала на шлях злочинів. У зв'язку з цим рання (первинна) профілактика тлумачиться нами, як сукупність заходів, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для:

- поліпшення умов життя та виховання неповнолітніх у випадках, коли зовнішні обставини загрожують їхньому нормальному розвитку;
- знешкодження джерел антисоціального впливу на них;
- корекції розвитку особистості неповнолітніх, які мають некримінальні відхилення в поведінці.

Вторинна профілактика полягає в усуненні факторів, що зумовили злочини неповнолітніх, з метою запобігання можливості їх вчинення у майбутньому. Сюди входять: а) своєчасне припинення злочинів, унеможливлення їх продовження; б) порушення кримінальної справи, вибір запобіжних заходів; в) забезпечення виховно-профілактичного впливу кримінально-процесуальними методами; г) застосування правових заходів до осіб, які залучили неповнолітніх до злочинної діяльності або тих, хто не виконує своїх обов'язків з виховання дітей; д) оздоровлення соціально-психологічного середовища дітей та молоді.

Третинна профілактика спрямована на боротьбу з рецидивною злочинністю. Вона включає такі заходи: а) перевиховання та виправлення неповнолітніх злочинців; б) надання допомоги в працевлаштуванні особам, звільненим із місць позбавлення волі; в) усунення джерел криміногенного впливу на них у побутовому оточенні.

Профілактика правопорушень неповнолітніх – інтелектуально складний вид діяльності. Її результати залежать, насамперед, від якості аналітичної роботи уповноважених осіб, які мають здійснюватися на засадах системного і проактивного підходів, враховувати всі без винятку об'єкти профілактики, використовувати увесь наявний потенціал суб'єктів профілактики й громади загалом. Працівники КМСД повинні діяти активно, компетентно, комплексно, одночасно в багатьох напрямках і на всіх рівнях. Акції загальнодержавного рівня (такі, як «Канікули», «Урок», «Вулиця») необхідно доповнити спеціальними заходами місцевого рівня, які неможливо передбачити в «центрі», але які можуть бути сплановані на місцях, з урахуванням регіональних відмінностей. Їх може планувати Координаційна рада з профілактики правопорушень, яку ми рекомендуємо створювати при органах місцевого самоврядування.

Оцінка криміногенної ситуації на регіональному рівні є основою для планування профілактично-коригувальних заходів, які повинні включати широкий діапазон управлінських, загальновиховних, профіла-

ктивних і каральних кроків, забезпечуючи усунення наявних та упередження нових негативних тенденцій у молодіжному середовищі на популяційному, соціально-екологічному та індивідуальному рівнях.

Посилення практичної спрямованості навчання курсантів, дефіцит часу та викладачів, компетентних у галузі девіантології, вимагає створення спеціального курсу з профілактики правопорушень неповнолітніх, теоретичний зміст якого вони повинні опанувати самостійно. Для цього за участю авторів створено відповідні навчальні посібники; проведено кілька тренінг-семінарів з цих питань для викладачів ВНЗ МВС України; апробовано зміст та інноваційні форми професійно-психологічної підготовки курсантів до необхідної профілактики правопорушень неповнолітніх.

Враховуючи сказане вище (розуміння профілактичної діяльності як багатоаспектної, багаторівневої, інтелектуальноємної), завдання та методи роботи працівників поліції на різних рівнях профілактичної діяльності будуть різними у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством. Отже, навчання повинне формувати не тільки необхідні знання та уміння, а й світогляд, правосвідомість, гуманну спрямованість і професійну мотивацію, чітке розуміння місця органів поліції у профілактичній діяльності та особливостей взаємодії з іншими суб'єктами цієї діяльності.

Профілактична діяльність тлумачиться нами, як інтелектуально складна, що потребує різноманітних знань та аналітичних здібностей, у процесі підготовки до якої доцільно використовувати методи інтелектуального тренінгу, моделювання ситуацій майбутньої професійної діяльності та навчання розробці дій, спрямованих на вирішення виявлених проблем.

Очікуваний результат навчання полягає у формуванні в курсантів знань та умінь, необхідних для аналізу ситуації стосовно злочинності неповнолітніх в Україні на загальнодержавному та місцевому рівнях, виробленні плану власних дій, скерованих на усунення причин та умов найбільш поширених видів злочинів, вплив на популяцію та вдосконалення інфраструктури регіону, що сприятиме покращенню умов для соціалізації та самореалізації дітей і молоді у позитивних формах зайнятості та дозвілля.

Для досягнення названих цілей у нашому дослідженні проходили апробацію інтерактивні методи навчання. Суть методу полягає ось у чому: курсантам пропонується певна ситуація, опис якої водночас відображає практичну проблему, актуалізує комплекс знань, які необхідно застосувати (отримати) для вирішення проблеми, що не може мати без-

заперечно правильного рішення. Вказаний інтерактивний метод навчання отримує схвалення студентів, які бачать в ньому рольову гру, сприятливу для засвоєння теорії та оволодіння практичними уміньми.

Під роллю розуміється сукупність повноважень осіб, що перебувають на визначених соціальних позиціях, які вимагають від «виконавців» знань та умінь, інтелектуально виважених дій в ігровій контрольованій ситуації, спрямованих на вирішення проблеми. Предметом аналізу виступає певна ситуація, яка локалізована в часі та просторі, є неоднозначною, плинною, такою, що може змінюватися за волею людини за умов правильної оцінки параметрів ситуації, її детермінант, обґрунтованості та реалістичності прийнятих рішень.

Для успішної профілактичної роботи курсантам необхідно оволодіти методами аналізу ситуації. Йдеться про проблемний, системний (структурно-функціональний), праксеологічний (планування дій, створення моделей та алгоритмів) та прогностичний аналіз.

У системі МВС уміння аналізувати ситуацію особливо важливе для керівників, працівників штабів, дільничних офіцерів поліції, інспекторів ювенальної превенції Національної поліції. Запропоновані ситуації можуть бути простими чи складними; дії можуть як вирішувати проблему, так і не вирішувати, залишаючи її без змін чи навіть погіршуючи ситуацію. Головне – розуміти перебіг ситуації та виокремити «ключових гравців». За суб'єктом дій їх можна поділити на ті, що ініційовані приватними або юридичними особами, групами людей, що належать до державних чи недержавних організацій, громадою, зумовлені процесами, що охоплюють суспільство в цілому, є оптимальними чи хибкими за своїми наслідками.

Виконуючи вимоги Президента України, необхідно посилити профілактичну складову роботи органів внутрішніх справ щодо дітей, гуманізації процесів дізнання, досудового слідства, створення системи реабілітації та пробації.

Згідно з Концепцією, основною метою діяльності ювенальної превенції Національної поліції є створення дієвої системи захисту прав дітей шляхом здійснення профілактики правопорушень, організації розшуку дітей, розкриття злочинів, учинених дітьми та щодо них. Система профілактики правопорушень, вчинених дітьми та відносно них, має, зокрема, включати: забезпечення прав та соціальних гарантій дітей; вжиття заходів профілактичного впливу на дітей; надання соціально-правової та психологічної допомоги неповнолітнім, які перебувають у складних життєвих обставинах або права яких були порушені.

Діяльність ювенальної превенції Національної поліції базується на

принципах законності, дотримання прав дитини, соціальної справедливості, гуманізму, неупередженості, довіри, відкритості та взаємодії з державними та науковими закладами, громадськими організаціями, громадою.

Основними напрямками діяльності ювенальної превенції Національної поліції є:

- запобігання правопорушенням, злочинам у дитячому середовищі, проведення попереджувально-профілактичної роботи з дітьми;
- надання кваліфікованої правової та психологічної допомоги дітям, які потерпіли від протиправних посягань або стали свідками злочину;
- виявлення, припинення та розкриття злочинів, учинених дітьми та стосовно них;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень дітьми, вжиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення;
- виявлення та притягнення до відповідальності дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність, пияцтво, жебрацтво та іншу антигромадську діяльність, розбещують або експлуатують дітей;
- розшук дітей тощо.

Організаційно-штатна структура буде переформатована, враховуючи зміни напрямку діяльності підрозділів Міністерства внутрішніх справ з репресивно-профілактичного на профілактично-виховний.

Кадрову основу ювенальної превенції Національної поліції повинні складати працівники, які мають вищу юридичну або педагогічну освіту, пройшли військову службу або військову кафедру та мають досвід роботи з дітьми. Крім того, у штаті відділів (відділень) поліції обов'язково повинен бути професійний психолог по роботі з дітьми.

При органах внутрішніх справ передбачено також повернення «зеленої кімнати» – це сучасна та ефективна форма роботи з дітьми, надання соціально-психологічної та правової допомоги дітям уразливих категорій, дітям, які потерпіли від злочинних посягань або стали свідками злочину¹.

Ще один важливий суб'єкт реалізації ювенальної політики в Україні – соціальний інспектор.

Метою системи соціального захисту населення є забезпечення реалізації конституційних гарантій права громадян на соціальний захист. Система соціальних виплат спрямована на поліпшення матеріального

¹ Павленко Ю. Міліціонер повинен бути захисником дитини, а не уособлювати каральний орган по відношенню до дитини. URL: <http://www.president.gov.ua/news/22956.html?PrintVersion>.

забезпечення соціально вразливих верств населення, подолання бідності та зниження ступеня розшарування суспільства за рівнем доходів. Контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги та використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на ці потреби, здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади в сфері праці та соціальної політики безпосередньо та через соціальних інспекторів.

Інститут соціальних інспекторів в Україні запроваджено в 2001 р.; у 2004 р. підвищено їх статус з перейменуванням посади на «державний соціальний інспектор». Саме через державних соціальних інспекторів органи праці та соціального захисту населення мають можливість вивчити всі обставини сім'ї, яка звернулась за призначенням соціальної допомоги, та надати їй всебічну допомогу.

Повноваження, обов'язки та права головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2001 р. № 1091 «Деякі питання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям».

Головний державний соціальний інспектор та державний соціальний інспектор мають право:

- проводити обстеження умов життя заявника (за його згодою) з метою визначення складу сім'ї, ступеня нужденності та можливостей знаходження додаткових джерел для її існування шляхом опитування осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної соціальної допомоги, родичів, інших осіб у разі виникнення потреби в уточненні обставин, що стосуються справи;
- проводити разом з представниками служби у справах дітей та органу опіки та піклування або самостійно вибірково обстеження окремих сімей з метою перевірки цільового використання допомоги для забезпечення належних умов для утримання та виховання дітей, на яких виплачуються відповідні суми державної допомоги при народженні дитини;
- відвідувати місце роботи осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної соціальної допомоги, для проведення перевірки відомостей про їх доходи за умови пред'явлення рішення про проведення перевірки власнику або уповноваженому ним органу відповідного підприємства, установи, організації, фізичній особі – суб'єкту підприємницької діяльності;
- отримувати від підприємств, установ, організацій та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності необхідну інформацію та відомості з питань, що належать до їх компетенції;

- робити запити та безоплатно отримувати від органів державної податкової служби, органів Державтоінспекції, бюро технічної інвентаризації, органів державної контрольно-ревізійної служби, інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для проведення перевірок достовірності даних, отриманих від осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної соціальної допомоги;

- отримувати від осіб, які перебувають на обліку як одержувачі державної соціальної допомоги або звертаються за її призначенням, а також осіб, які входять до складу сім'ї, що отримує або звертається за призначенням такої допомоги, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності і посадових осіб підприємств, установ та організацій письмові пояснення до документів про доходи та майновий стан, які враховуються під час призначення державної соціальної допомоги;

- брати участь у здійсненні моніторингу соціальних проблем регіону та вносити до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропозиції щодо поліпшення соціального захисту населення у відповідних регіонах, вирішення питань соціального захисту окремих категорій громадян та сімей з урахуванням регіональних особливостей.

Загалом робота соціального інспектора здійснюється за двома основними напрямками. Перший – це визначення ступеня нужденності заявника, членів його сім'ї або домогосподарства (обстеження домогосподарства, з'ясування обставин, які призвели до нужденності, тощо), ведення інформаційно-роз'яснювальної (просвітницької) роботи серед населення. Другий – перевірка достовірності наданих відомостей про доходи та майновий стан заявника та членів його сім'ї (домогосподарства), а також перевірка правильності проведених розрахунків щодо розміру допомоги та її виплати.

В Україні право на отримання будь-якого виду соціальної допомоги чітко регламентується відповідними нормативними актами. Однак скільки людей – стільки і ситуацій, тому в ряді випадків надання допомоги передбачено лише після вивчення ступеня нужденності заявника та його сім'ї. За таких обставин у випадках, передбачених законодавством, умовою для виникнення права на допомогу є нужденність сім'ї – коли заробітна плата, пенсія, доходи від використання її майна, інші доходи не забезпечують їй прожиткового мінімуму, встановленого законом. Державний соціальний інспектор відповідно до своїх повноважень проводить перевірки нужденності сімей, які звертаються за наданням державної допомоги. При перевірці нужденності сім'ї державний соціа-

льний інспектор має право:

- проводити співбесіди з особами, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, а також з особами, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням такої допомоги;
- проводити обстеження умов проживання заявника для визначення складу сім'ї, ступеня нужденності та можливостей знаходження додаткових джерел для існування сім'ї шляхом опитування осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням соціальної допомоги, родичів, інших осіб у разі виникнення потреби в уточненні обставин, що стосуються справи;
- отримувати від осіб, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, а також осіб, які входять до складу сім'ї, яка звертається за призначенням такої допомоги, письмові пояснення щодо документів про доходи та майновий стан, які враховуються при призначенні соціальної допомоги.

Перевірка нужденності сімей, які звертаються за наданням державної допомоги, включає:

- ознайомлення з матеріалами справи;
- підготовку і подання запитів та одержання від місцевих органів державної податкової адміністрації, Пенсійного фонду, спеціально уповноважених органів центральної виконавчої влади у сфері будівництва, архітектури та житлової політики, внутрішніх справ та інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування інформації у вигляді довідок, пояснень, списків тощо;
- перевірку матеріально-побутового стану сім'ї, результатом якої є відповідний акт обстеження;
- проведення співбесіди із заявником та/або членами його сім'ї, за місцем проживання заявника або в управлінні.

Таким чином, основним завданням державного соціального інспектора є забезпечення адресності надання допомоги та цільового використання коштів державного бюджету, спрямованих на соціальні виплати¹.

Специфіка інституціоналізації державного управління у сфері реалізації ювенальної політики насамперед полягає в тому, що на сьогодні держава не в змозі, на жаль, забезпечити повний контроль за дотриман-

¹ Повноваження державного соціального інспектора. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/myrgorod/publication/content/10243.htm>; До громадян приходиме новий дільничний: соціальний інспектор. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245044332&cat_id=244276429; В Україні з'явиться новий дільничний – соціальний. URL : <http://www.poltava.pl.ua/news/16710/>.

ням прав дітей та створити належні умови їх захисту¹.

Найважливішими напрямками подальших розвідок має бути:

– обґрунтування механізмів, інструментів та важелів організації виконавчої влади, які б забезпечували істотне підвищення дієвості державного управління в сфері захисту прав дітей;

– визначення та оцінювання ефективності державного управління, в тому числі і системи управління органами і службами у справах дітей;

– осмислення змісту, форм, методів, критеріїв, наслідків державного управління в сфері захисту прав дітей з метою реального вдосконалення механізмів, інструментів, інституцій держави для реалізації на практиці системи управління за цілями і оцінювання за результатами діяльності, що забезпечить докорінне зростання якості функціонування органів і служб у справах дітей в умовах зростаючої глобалізації².

3.3. Публічне адміністрування в механізмі реалізації ювенальної політики

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти. Обґрунтуванню цих заходів мають передувати наукові дослідження понятійного апарату, існуючих моделей децентралізованого управління розвинених країн світу, практики реалізації вимог і принципів публічного адміністрування у зарубіжних країнах та вітчизняними органами влади³.

Відповідно до політичних трансформацій адміністративне право перебуває у стані системної трансформації, параметри якої визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні. Відповідно до її по-

¹ Ткачова О.К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=383>; Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011.

² Опацький Р.М. Інституційний аспект державної ювенальної політики в Україні. Науковий вісник ДДУВС. 2012 № 3 С.17-21.

³ Зарубіжний досвід публічного адміністрування: Метод. рек. Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; За заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К., 2010.

ложень формується нова ідеологія взаємовідносин між державою і громадянином. При цьому, за словами А.Т. Комзюка, хоча дослідженню розвитку адміністративного права було присвячено чимало праць учених-адміністративістів, вважати, що всі проблеми вже вирішено, навряд чи можна. Про це свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, у яких триває обговорення зазначених проблем. Свідченням потреби в продовженні наукового пошуку в цій сфері є не тільки практично повна незавершеність реалізації Концепції реформи адміністративного права України, а й також розпочате у 2010 р. широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється переважно нормами адміністративного права (Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/ 2010¹).

Докорінних змін зазнає адміністративно-правова доктрина. Оновлюється адміністративне законодавство. У практичну площину переведені теоретичні доробки щодо адміністративної юстиції. У результаті адміністративне право перетворилося з права державного управління на галузь, яка нормативно визначає і регулює права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства. Вона стає обов'язковим чинником формування правової держави. Оновлена сутність адміністративного права віддзеркалена у змісті його предмета. Відповідно до сучасних уявлень, він складається з відносин: а) публічного управління, або публічно-управлінських відносин; б) відносин, що виникають при наданні адміністративних послуг; в) відносин відповідальності публічної адміністрації, або судового і адміністративного оскарження її дій; г) відносин відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил, установлених публічною адміністрацією.

Центральне місце у забезпеченості системності предмета адміністративного права належить категоріям «публічне адміністрування», «публічне врядування», «публічна влада», «публічна служба», «публічний менеджмент», «публічні послуги». Неоднозначність трактувань цих термінів викликає науковий інтерес і зумовлює актуальність досліджень, спрямованих на розкриття їх сутності, змісту і взаємозв'язку з усталеними поняттями теорії і практики державного управління.

У сучасних умовах розвитку демократичної держави, де запроваджуються європейські стандарти та в основу державних пріоритетів покладається забезпечення публічно-правових інтересів, змінюються фор-

¹ Комзюк А.Т. Напрямок розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2011. № 2 (53). Спец. вип. С. 206-215.

ми реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи¹.

На думку В.Б. Авер'янова, до публічної сфери належать відносини, що розвиваються за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) щодо прийняття індивідуальних рішень стосовно реалізації суб'єктивних прав приватних (фізичних і юридичних) осіб; 2) щодо забезпечення умов для належного виконання приватними особами покладених на них законом загальних обов'язків (наприклад, у зв'язку зі справлянням податків; 3) щодо застосування заходів адміністративного примусу, які не зводяться тільки до накладання адміністративних стягнень².

За твердженням Є.В. Курінного, якому належить одне з фундаментальних досліджень предмета та об'єкта адміністративного права України, відносини, що складають предмет адміністративного права, характеризуються значним динамізмом і нестабільністю правової регламентації. Обслуговуючи різноманітні соціальні процеси, окремі групи цих відносин з часом втрачають свою актуальність та суспільне призначення. Постійно змінюючись і коригуючись, система публічних потреб спричиняє зміни і коригування адміністративно-правових норм. Це породжує нові або оновлені суспільні відносини у владно-управлінській сфері, які можуть мати інші ознаки та властивості³.

Втім, на наш погляд, основне наукове завдання полягає у визначенні оптимального структурно-функціонального режиму діяльності у сфері адміністративно-публічного забезпечення захисту прав дітей. Перед нами постає вивчення наукової проблеми, яка полягає у трансформації надбань, що впливають на створення нової доктрини адміністративного права, становлення категорії «публічна адміністрація», яка в узагальненому вигляді може бути репрезентована як обов'язкова складова правової демократичної держави, де нормативно не тільки визнаються її відповідальність перед людиною, а права та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а й існує сталий механізм їх забезпечення, побудований на європейських принципах людино

¹ Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. 2009. № 3 (12).

² Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С.11-17

³ Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. Дніпропетровськ, 2004. 420 с.

центристської ідеології.

Насамперед в основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була визнана та закріплена в ст. 3 Конституції України. Визнання того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства, то охорона та захист прав людини мають пріоритет перед іншими цінностями, є ознакою демократичної, соціальної, правової держави. Як наслідок, вважає знаний адміністративіст А.Т. Комзюк, пріоритетом наукового пошуку, зокрема і науки адміністративного права, стали проблеми правозабезпечувальної та правозахисної діяльності державних органів, зокрема органів виконавчої влади, інших державних і недержавних органів, які виконують функції управлінського (внутрішньоорганізаційного) характеру.

Отже, особливість сучасного етапу розвитку і реформування адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в усіх сферах суспільних відносин¹.

Аналізуючи роль публічного адміністрування в механізмі реалізації ювенальної політики, слід детально розглянути категорію «публічне адміністрування» та суміжні терміни, котрі використовуються в юриспруденції взагалі та адміністративному праві зокрема.

Термін «публічне управління» (англ. «public management») часто використовується з терміном «публічне адміністрування» (англ. «public administration»). У 1972 р. його ввів у науковий обіг англійський державний службовець Десмонд Кіплінг, визначивши публічне управління, як «пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»². Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністру-

¹ Комзюк А.Т. Напрямок розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. 2011. № 2 (53). Спец. вип. С. 206-215.

² Keeling D. Management in Government. London, 1972. P. 15.

вання» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів з виконання законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг¹. Щодо терміну «публічне управління», то Програма розвитку ООН використовує визначення, запропоноване американським ученим Дж. М. Шавріцем у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності»². Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектору.

Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі. Дж. М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади.

К. Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур (3)³. Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність,

¹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М., 1999. Т. 3: П. 1999. С. 535.

² Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

³ Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004. P. 12-13.

яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Для того, щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова «publicus» – суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог та перекладач Ю. Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово «publicus» перекладає як «людовий, народний, громадський, державний»¹. Словник іншомовних слів визначає поняття «публічний» як «відкритий, гласний, суспільний»². «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; 3) стосується публіки³.

Оскільки в українській мові слова «публіка» (з наголосом на літеру «і») з діалектичного означає «ганьба, сором», то це породжує неоднозначне ставлення до використання слова «публічний» у словосполученні «публічне управління». Однак, звернувшись до етимології слова «публіка», отримуємо підтвердження того, що основне його значення – «народ, люди». Про це свідчить визначення цього поняття в «Етимологічному словнику української мови»: «публіка – група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати; старе слово «публице» означає «публічно, всенародно» (1646 р.); запозичення із середньолатинської мови (слово «публіцист» і похідне від нього – з французької «publiciste» від «public» «публічний», лат. «publicum (vulgus)» «простий (народ)» виникло з лат. «publicus» – «народний», що постало внаслідок накладання лат. «poplicus» – «належний народові», утвореного від populus – «народ» і «publicus» – «належний дорослим», похідного від «pubes», «волосся, що з'являється при повнолітті; дорослі; народ», спорідненого з лат. «puer» – «хлопець»⁴. Лексикограф В. Даль

¹ Латинсько-український словник для середніх шкіл / Ю. Кобилянський. Відень, 1912.

² Словник іншомовних слів / За ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. К., 1977. С. 560.

³ Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. 42000 слів / Уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко. К., 2000. Т. 3 (О-Р). С. 843.

⁴ Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Ред. кол. : О.С. Мельничук (голов. ред.) та ін. К., 1983. Т. 4. Н. П. 2003. С. 625.

виводить зміст терміна «публічний» з терміна «публіка» (від лат. «publica» – суспільство, народ, люди) і визначає його, як всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить¹. Провідний експерт з аналізу державної політики О. Кілієвич перекладає англійське слово «public» на українську мову, як «громадський, публічний, державний»².

У юридичних енциклопедіях і словниках термін «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» (суспільно-політична влада, народовладдя) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади)³. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»⁴. Отже, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

Етимологія слова «управління» чи його синоніма «менеджмент», запозиченого з англійської мови, вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово «to manage» (управляти) походить від латинського слова «manus» (рука). У «Новому тлумачному словнику української мови» слово «управляти» має таке тлумачення: 1) спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; 2) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь⁵.

Спочатку терміном «менеджмент» позначали вміння управляти кінськими, згодом – вміння володіти зброєю та керувати колісницями, сьогодні позначають вміння управляти людьми, організаціями, процесами. П.Ф. Друкер визначає управління як «специфічний вид діяльності, який

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М., 1999. Т. 3: П. 1999. С. 535.

² Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К., 2003. С. 292.

³ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К., 2003. Т. 5: П-С. С. 196-198.

⁴ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами). Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵ Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. К., 2000. Т. 3 (О-Р). С. 642.

перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу»¹. За визначенням А. Файоля, управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати². М.Х.Мескон у термін «управління» вкладає той самий зміст, що й інші теоретики у сфері управління: «Менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю працівників організації, які забезпечують досягнення їх цілей»³. Менеджмент (за Оксфордським словником англійської мови) – це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого роду й адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, за допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації і управляють ними шляхом постановки цілей і розробки способів їх досягнення⁴. В українському словнику знаходимо таке визначення: «Менеджмент – цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів»⁵.

З наведеного огляду можна зробити висновок, що розмежовувати значення іменників «менеджмент» і «управління» не можна. У німецькій та польській мовах також прижилося запозичене з англійської мови слово «менеджмент», яке вживається, як синонім німецького слова «verwaltung» та польського «zarządzanie».

Проте ці терміни, на наш погляд, не дозволяють розкрити всі особливості досліджуваного нами питання. Тому в нашій роботі ми будемо використовувати категорію «публічне адміністрування».

Термін «публічне адміністрування» походить від англ. «public administration». У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду⁶;
- вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики;

¹ Peter F. Drucker. *The Practice of Management*, Butterworth-Heinemann, 1999. P. 48.

² Fayol H. *Administration industrielle et generale; prevoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. P. 8. URL: <http://www.worldcat.org/>.

³ Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. 3rd ed. Cambridge, MA [etc.], 1988. P. 16.

⁴ Оксфордський словник англійської мови. URL: <http://oxforddictionaries.com/definition/management>.

⁵ URL: <http://www.management.com.ua/>.

⁶ Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения. Государственное управление. Электронный вестник. 2003. № 1. URL: <http://www.spa.msu.ru>.

- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту¹.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Тобто публічне адміністрування пов'язане із трьома сферами влади – законодавчою, виконавчою і судовою. Так, Ф. Нігро та Л. Нігро визначають це поняття, як «скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їх взаємодією; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах»². Широке розуміння поняття «публічне адміністрування» в сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю «державне управління»³.

Публічне адміністрування реалізується публічними службовцями, які працюють у публічних організаціях і виконують широке коло завдань.

Відповідно до Концепції реформування публічної адміністрації в Україні компетенція публічних службовців обмежується виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій: «публічними службовцями є особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій». Наведене визначення не враховує контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також надання адміністративних і публічних послуг.

У зв'язку з цим виникає потреба визначення понять публічної та державної служби та її співвідношення. У Концепції реформування публічної адміністрації публічна служба розглядається, як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування⁴.

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного

¹ Public Administration Review. Vol. 56. № 3 (May – Jun., 1996). P. 247-255.

² Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях. 2-е изд. М., 2002.

³ Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / Ред.: В.С. Загорський; А.В. Ліпенцев. Львів, 2008.

⁴ Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів. Упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. К., 2006.

замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, а відтак і на належне урядування.

Метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Для досягнення мети реформування публічної адміністрації в ході її проведення повинна впроваджуватись ідеологія “служіння суспільству”, як принципу функціонування публічної адміністрації, та мають бути вирішені завдання щодо:

1) формування стабільної та ефективної організації та діяльності виконавчої влади насамперед шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади;

2) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо;

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості;

4) зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення контрольних функцій Верховної Ради України, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами.

З метою досягнення європейських стандартів належного урядування організація та діяльність органів публічної адміністрації має будуватися на таких принципах:

- верховенства права, зокрема, як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної

адміністрації;

- законності як діяльності публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- відкритості, як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

- неупередженості, як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин, заявляти про конфлікт інтересів, у разі його наявності, та вживати заходів для його подолання;

- пропорційності, як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- ефективності, як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у розв'язанні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

- підконтрольності, як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

- відповідальності, як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

Комплексне та системне вдосконалення основних напрямків розвитку адміністративного права України, як засобу забезпечення виконання головного обов'язку держави, є одним з важливих напрямів реформ в Україні, розвитку демократії, забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Напрямки розвитку адміністративного права постійно перебувають у сфері інтересів вчених-адміністративістів. Сьогодні ці вчені констатують тривання процесу розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, а також визнання суттєвих змін у формах і методах державного управління, що зумовлені якісними змінами управлінського змісту держави. В основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була закріплена в ст. 3 Конституції України; визнання того, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави», означає підпорядкування діяльності всіх державних органів і правових інститутів суспільства потребам реалізації, охорони та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демо-

кратичної, соціальної, правової держави¹.

З огляду на сучасний розвиток адміністративно-правової доктрини вважаємо за доцільне актуалізувати проблему публічного адміністрування сфери ювенальної політики в Україні, тому що з визнанням пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція щодо запровадження сервісної його концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Саме крізь призму оновленого розуміння ролі адміністративного права постає завдання дослідження. Актуальність проблеми забезпечення прав дітей не викликає сумніву; у цьому питанні існує відповідність поглядів влади та громадянина щодо необхідності такої діяльності, як важливої складової успіху трансформації відносин у цій сфері.

Щорічно в Україні неповнолітні вчиняють понад 500 000 злочинів та понад 100 000 неповнолітніх стають жертвами кримінальних посягань (і це тільки офіційні дані)². Україна за рівнем дитячої злочинності посідає п'яте місце в Європі. 27 % дітей підтвердили, що до них зверталися незнайомі особи через мережу Інтернет, 30 % дітей контактували із незнайомцями, 28 % відсилали свої фото та 17 % відсилали інформацію про свої родини. За даними Департаменту інформаційних технологій МВС України, за 2011 р. в Україні зафіксовано 303 випадки розбещення неповнолітніх (у 2010 р. – 251). Також зареєстровано 851 злочин, всі вони стосувалися ввезення, виготовлення, збуту і розповсюдження порнографічної продукції, у тому числі за участю дітей (811 – у 2009 р.)³.

Стає очевидним, що фундаментальні наукові дослідження в цій сфері мають спиратися як на теоретичні правові концепції, погляди, сформовані українськими вченими у сфері захисту прав дітей, так і на оновлене розуміння сучасної доктрини адміністративного права.

Комплексний характер проблеми забезпечення прав дітей потребує розглядати цю проблему у взаємозв'язку з іншими галузями права та звернутися до дослідження її онтологічного і гносеологічного базису. Теоретико-правовий аналіз правової природи, сутності і змісту формування публічних засад забезпечення прав дітей має спиратися на методологічний фундамент теоретичних досліджень і здобутків вчених, які

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами). Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

² Опацький Р.М. Стан підліткової злочинності в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах): 2010 – 2012 роки: Довідник. Дніпропетровськ, 2012.

³ Там само.

досліджували та продовжують досліджувати складові цих відносин. Дослідження генезису наукового пошуку дозволяє сформувати цілісне уявлення про ступінь опрацювання проблеми, яка передбачає використання загальнонаукового підходу і дає можливість розглянути обрану проблему в динаміці, тим самим з'ясувавши її наукову цінність та суспільну значущість.

З іншого боку, ми маємо спиратися на критичний підхід до традиційного ставлення і висвітлення питань забезпечення прав дітей в межах і форматі, що були окреслені доктриною радянського адміністративного права, яке знайшло своє втілення у практичній площині. Про це може свідчити продовження панування провідної ролі МВС України в цьому питанні, а також наявність подібних статистичних традицій у більшості досліджень з цієї проблематики. Актуальність нашого дослідження полягає у тому, що з позицій людиноцентристської ідеології, згідно з якою держава має «служити» інтересам громадян шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. З позицій оновленої доктрини вітчизняного адміністративного права діяльність публічної адміністрації у сфері забезпечення прав дітей не досліджувалась, хоча в цьому існує потреба як у теоретичному аспекті, так і з позицій формування ефективних заходів публічного адміністрування ювенальної політики.

Досвід еkleктичного поєднання інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування перетворив публічну адміністрацію в цій сфері на суперечливий механізм з громіздкою структурою, неспроможною адекватно реагувати на соціально-економічні зміни, відповідати публічному інтересу. Науковий пошук, характерний для будь-якої діяльності, завжди випереджає в часі існуючий обсяг знань, а також існуючий адміністративно-правовий режим відносин.

Розуміння того, що вітчизняне адміністративне право перетворюється з права державного управління на галузь, яка визначає перш за все права та обов'язки публічної адміністрації щодо суб'єктів громадянського суспільства, а наукове осмислення і подальша розробка теорії публічної адміністрації є одним з магістральних напрямків доктринального його оновлення, трансформацію у сучасну галузь європейського змісту, дозволило запропонувати підходи до нового етапу адміністративно-правових досліджень у вітчизняному праві. Публічна адміністрація в європейському адміністративному праві визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністра-

ції на виконання владних повноважень публічного змісту (управління, надання адміністративних послуг, застосування адміністративних стягнень тощо)¹.

Право (правове регулювання) посідає основне місце в регулюванні відносин у сфері, що досліджується. За результатами аналізу наукової літератури можна констатувати домінуючий стан досліджень адміністративно-правових проблем забезпечення прав дітей. Проте, незважаючи на значну кількість адміністративно-правових розробок, фактичний стан забезпечення прав дітей залишається вкрай низьким. Кількість проведених досліджень не змогла створити відповідного наукового підґрунтя цієї діяльності.

Цей стан, на нашу думку, зумовлений такими обставинами: по-перше, значну кількість досліджень було здійснено до прийняття Концепції адміністративної реформи (1998 р.), а тому вони мають вади, викликані радянським розумінням адміністративного права, його домінуючою управлінською складовою. По-друге, це ніяк не знижує відповідної наукової цінності досліджень, а навпаки, надає законодавцю можливість запроваджувати запропоновані інноваційні ідеї, а науковій спільноті – підґрунтя для дискусій та активного наукового пошуку. По-третє, пострадянський період продовжує свою історію не тільки в часі, але і в окремих публікаціях, і навіть посібниках та дисертаційних дослідженнях. По-четверте, тривала дискусія щодо предмета адміністративного права слугує, з одного боку, розвитку української доктрини адміністративного права, а з іншого – впливає як на наукову, так і на правотворчу, правозастосувальну діяльність. Тому виникає необхідність дослідження цих проблем у відповідності до поступового оновлення змісту доктрини адміністративного права та чергового етапу адміністративної реформи. Одним із шляхів такого оновлення має стати удосконалення змісту принципів цієї галузі права та гармонізація їх системи із системою європейських принципів адміністративного права, що стане чинником привнесення в правову систему України європейських демократичних цінностей, посилення її спрямованості на утвердження та забезпечення прав, свобод людини і громадянина².

Слід зазначити, що за наявності значної кількості різноманітних джерел наукою не було розроблено цілісної теорії публічного адмініст-

¹ Коломощ Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. К., 2011. С. 167-168.

² Комзюк А.Т. Напрями розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Вісник ХНУВС. 2011. № 2 (53). С. 212.

рування захистом прав дітей, яка б відповідала новій доктрині вітчизняного адміністративного права як практичному спрямуванню на повніше забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей.

Розглядаючи підходи до реалізації державної політики, зазначимо, що державне управління виступає владним інструментом цього механізму і може мати характер як досконалого впорядкування, так і бюрократичної перепони.

Державне управління тісно пов'язане з розробкою державної стратегії і посідає центральне місце в структурі політичного процесу. У процесі державного управління акумулюється і має вияв «колективна воля» соціуму, а також через визначені інституційні механізми і за допомогою інструментальних засобів реалізується державна політика, яка тісно пов'язана з управлінням суспільними справами. Структурно управління можна поділити на два взаємопов'язані процеси: регулювання колективних ресурсів суспільства; цілеспрямоване керівництво людьми, підтримка визначеного інституційного порядку спілкування між ними.

Здійснення державної політики тісно пов'язане з регулюванням ресурсів суспільства і виступає своєрідним продуктом того чи іншого циклу політичного процесу.

Загалом державне управління та ювенальна політика асоціюються переважно з усвідомленим регулюванням суспільних справ і колективних ресурсів за допомогою офіційних державних інститутів. Управління суспільством, як зазначав американський політолог Ч. Ліндблом, може бути уявлене, як механізм з вищими бюрократами «нагорі», простими громадянами «внизу» та рештою ланок, котрі субординовані відповідно до їх проміжних рангів. Цей великий за обсягом і складний механізм є багаторівневою системою функціональних фаз, які знаходяться у стосунках координації і субординації. Кожен більш високий рівень інституційного механізму реалізації політики, з одного боку, більш інформований, ресурсно та функціонально забезпечений, ніж нижчий, а з іншого – наділений більшою відповідальністю за підтримку режиму оптимального функціонування підпорядкованих йому ієрархічних рівнів.

У широкому розумінні категорія «управління» досить часто визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності, яка забезпечує збереження їх структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування і реалізації програми. Державне управління в людському суспільстві має організуючий, спрямовуючий та контролюючий вплив, як діяння суб'єкта державного управління, що спрямоване на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно, передусім, визначити підзаконну діяльність органів виконав-

чої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку¹.

Розглядаючи механізм реалізації ювенальної політики, зазначимо, що державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути як ієрархізований суб'єкт володіють універсальним комплексом державно-владних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму.

Відомі такі моделі формування механізму ювенальної політики: елітистський, корпоративістський, плюралістський, партисипаторний, котрі практично охоплюють увесь системотворчий спектр управління, починаючи з гіперконцентрації державної волі в руках однієї чи декількох осіб і до плебісцитарних механізмів чи партисипаторних засобів формування суб'єктів суспільного волевиявлення.

Прихильники концепції елітаризму вважають, що ювенальну політику розробляють і визначають аспекти її впровадження, обрані чи призначені професіонали. Вони добре підготовлені, поінформовані і через те компетентні, а надмірне розширення соціального представництва і кордонів політичної участі призводить до кризи та зниження ефективності дії усієї системи державного управління. Суб'єктом ювенальної політики виступає еліта, котрій делегуються основні повноваження з прийняття стратегічних для країни рішень і котра акумулює колективну волю нації.

Корпоративісти виходять з інших передумов: із моделі узгодження в рамках ювенальної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів, як через парламентські механізми, так і засобом спеціальних функціональних структур («тристоронні комісії»), до яких входять роботодавці і профспілки, і де урядові органи, які виробляють певну стратегію, формуються на підставі вільного, рівного і пропорційного представництва.

Що стосується прихильників партисипаторної системи управління, то вони виступають за кардинальне розширення сфери впливу народних мас на процес формування державної стратегії, а також за здійснення децентралізації владних повноважень владних суб'єктів, зміщення центру ваги в бік регіонального рівня прийняття рішень і порядку само-

¹ Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. Посібник. За заг. ред. Н.Р. Нижник. К., 1998. С. 5-6.

управління локальних товариств громадян.

Спосіб формування носіїв суспільної волі, порядок представництва та участі має в державному управлінні єднає це з макropolitичним процесом через його складову – виборчий процес. Через вибори і зміну вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінюватися чи виникати зовсім нова державна стратегія. У демократичному суспільстві вибори вищих посадових осіб і представницьких органів влади (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є засобом формування інтегральної ролі, вираження суспільних інтересів. На референдумах і плебісцитах усі виборці на короткий термін безпосередньо виступають, як «колективний суб'єкт» державної політики.

При цьому слід виділити проблеми, що стосуються обмежень на державне втручання чи «неспроможності влади». Це, передусім, проблеми, які властиві: 1) прямій демократії: парадокс голосування, інтенсивність вподобань і пакетування позицій; 2) представницькій владі: вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи; обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами; позування перед громадськістю; 3) бюрократичному забезпеченню: проблеми державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, бюрократичні ігри з державно-політичними рішеннями; 4) децентралізації: розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти¹.

Наступною ланкою в механізмі здійснення ювенальної політики є розробка загальної стратегії та прийняття управлінських рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. Активну участь у виробленні ювенальної політики беруть як законодавчі, так і виконавчі інститути влади. Залежно від співвідношення владних повноважень між ними виділяють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: активну і представницьку. Що стосується активної моделі, то для неї є характерним, що законодавчі інститути формулюють базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. Одночасно практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління закріплена за виконавчими органами.

Згідно з іншою, представницькою моделлю, парламентські органи обмежуються лише формуванням найбільш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень делеговано у структури виконавчої влади.

¹ Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика. Пер. з англ. Іван Дзюба, Анатолій Олійник. К., 1998. С. 53-54, 178-227.

Третьою складовою частиною механізму здійснення ювенальної політики є застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, зумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень та орієнтованих, в першу чергу, на практичний управлінський вплив. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний з політичними режимами, котрі відображають особливості інституційної взаємодії державних органів з громадянами.

Аналіз механізму здійснення ювенальної політики за характеристикою ієрархії функціональних блоків вказує на проблеми субординації між носіями державних повноважень і координації суб'єкта і об'єкта в системі управління. Держава розглядається як система субінститутів, які поділяються за своїми повноваженнями і функціями на горизонтальні (галузі влади) і вертикальні (рівні влади) ряди. Процес державного управління (за А. Бенглі) поділяється на групову активність людей, котрі діють у межах трьох гілок влади та мають вплив на три горизонтальні субпроцеси: законодавчий, адміністративний і судовий. Подібну ієрархізовану структуру має і сам об'єкт державної політики й управлінської взаємодії – суспільство. Виходячи з цього визначення, громадянське суспільство можна розглядати, як об'єкт державного регулювання; у ньому виділяють сфери суспільного життя, окремі види наявних у суспільстві ресурсів і відповідні їм напрями ювенальної політики: економічний, соціальний, культурний, освітній, інформаційний та інші.

Для класифікації такого об'єкта можна застосувати принцип їх поділу за соціально-демографічними, професійно-кваліфікаційними чи етнічними ознаками. На зміну соціального стану цих об'єктів спрямований управлінський вплив, згідно з яким здійснюється специфічна політика.

Механізм реалізації ювенальної політики має свій прояв у сукупності субпідпорядкованих дій людей; взаємодії управлінських ланок інституційного механізму, виробленні і реалізації стратегічних цілей і рішень; управлінському циклі.

У книзі «Процес розробки політики» Ч. Ліндблом зазначає, що будь-яка державна політика виступає комплексним феноменом, який складається із дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників. У той же час у публічну політику залучено і багато окремих громадян та їх вчинки. Центральною ланкою в загальному механізмі ювенальної політики є фаза прийняття стратегічних і оперативно-тактичних рішень¹.

Серед значної кількості типологій політичних рішень виділимо

¹ Опацький Р.М. Стратегічне планування в сфері формування та реалізації ювенальної юстиції. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 3. 2012. с. 132-136

типологізацію, обґрунтовану польським політологом Т. Клементевичем. Загалом він поділяє державно-політичні рішення за двома ознаками: коло суб'єктів, які беруть участь у виборі політичної дії; рівень інтеграції сфери соціальних інтересів об'єкта, керівництва чи адресата рішення.

Окрім того, рішення може бути колегіальним чи індивідуальним. Зведений варіант цієї типологізації подамо у вигляді таблиці.

Характеризуючи процес прийняття рішення, зазначимо, що він на будь-якому етапі на практиці не захищений від впливу з боку політиків, груп «лобі», суб'єктивних інтересів державних службовців, тобто він може виступати і як досконале провадження, і як бюрократизований процес. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного процесу вироблення рішення має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої політичної діяльності.

Загалом історичний досвід розвитку суспільств вказує на два базових типи методу державного управління: переконання, яке спирається в основному на маніпулювання механізмами свідомості й установками поведінки громадян; примус, котрий спирається на використання сили і навіть крайніх форм насилля.

Ці два «ідеальних типи» створюють дворівневу шкалу «примус – переконання», на якій розміщені всі проміжні відтінки застосування інструментів керівництва соціумом. Найбільш радикальним прийомом управління є відкрите насилля і застосування карально-силових засобів (за виразом М. Фуко, «впливу на тіло»). Поєднання насилля з переконанням у необхідності цього насилля діє, як своєрідний феномен управління. Переконання у чистому вигляді не дає бажаного результату, так само як і виключно насилля. Ось чому застосування «шкали» у повному обсязі сприяє підвищенню ефективності державного управління як владного механізму реалізації державної політики.

Для реалізації ювенальної політики суттєвими є дві фази: ухвалення рішень і втілення їх в життя.

Теорія не висвітлює повною мірою різницю між ухваленням рішення і втіленням його в життя та характерні складнощі процесу вироблення державної політики. Зважаючи на те, що фаза втілення у життя – це низка ухвалених рішень, та використовуючи інтереси і цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямі, розробники державної політики можуть впевнено сподіватися на конкретний, бажаний вплив на спільноту цієї політики. Стратегічне мислення щодо процесу і результатів (користування інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети) сприяє недопущенню того, щоб державна політика

перетворилася на декларативну.

Оцінюючи здійсненність процесу втілення рішення в життя та засоби впливу на неї, зазначимо, що інформація місцевих експертів – це розумний початковий етап при прогнозуванні можливості реалізації рішення. А. Мелстнер¹ вказував на мінімальний обсяг інформації, що необхідний для оцінювання здійсненності рішення:

- вивчення конкретних учасників: які особи і групи ймовірно висловлять свою думку з цього питання. Визначені два угруповання учасників, між якими немає чіткої межі: ті, кого це питання не стосується, і ті, хто відповідає за ухвалення рішень. При складанні списку потенційних учасників слід припустити, що учасником стане будь-яка дуже зацікавлена (з економічних, вузькопартійних, ідеологічних або професійних міркувань) сторона та додати осіб з офіційними посадами;

- розуміння мотивів та переконань учасників, якщо це організовані зацікавлені групи.

Як правило, можна обґрунтувати, як ці групи оцінюють конкретні пропозиції, порівнявши витрати і вигоди, які врахують лідери цих груп. Якщо оцінка лідерів ґрунтується на хибних переконаннях, то можливий вплив на їхню позицію через надання відповідної інформації. Набагато важчим є визначення конкретних мотивів і переконань осіб на офіційних посадах. Державні службовці, політичні функціонери і члени громадських організацій мають дуже різноманітні мотиви. Окрім незалежних цінностей, слід зважати і на професійну приналежність та бажання забезпечити ресурси для своїх організацій і власного існування. Тому важко точно передбачити, який із мотивів буде домінуючим у виборі мотивів. («Те, що ви обстоюєте, залежить від того, де ви сидите» – цей афоризм виступає центральним²).

Говорячи про публічне адміністрування в механізмі реалізації ювенальної політики, не можна оминати проблему планування. Планування є важливою функцією усіх управлінських процесів як у суспільстві, так і в органах внутрішніх справ. Саме від правильності, обґрунтованості та науковості планування на початковому етапі залежить подальший успіх всієї роботи³.

¹ Melstner Arnold. Political Feasibility and Political Analysis. Public Administration Review. Vol. 32. № 6. November/December, 1972. P. 856-867.

² Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики. Вісник державної служби України. 2000. № 4.

³ Опацький Р.М. Етапи планування заходів щодо забезпечення міліцією охорони громадського порядку під час виборів. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 6 (138). С. 88-92; Сущенко В.Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: Монограф. досл. К., 1999. С. 266.

Будучи властивими державному плануванню взагалі, окреслені вади виявляються на всіх його напрямках. Не стало винятком і стратегічне планування у сфері реалізації ювенальної політики. Підготовку, прийняття та реалізацію цільових програм і концепцій (основних різновидів інституціональних планів) супроводжує значна кількість проблем, які суттєво послаблюють ефект їх корисної дії.

Ось уже протягом двох десятиліть стратегічні документи з питань захисту прав дітей розробляються без чітко визначеної системи. Прийняті концепції рідко знаходять продовження в цільових програмах, натомість останні не мають єдиної концептуальної основи. Як наслідок, планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є стихійним і неузгодженим. Сьогодні лише менше, ніж у половині областей України діють програми (довгострокові плани заходів) забезпечення захисту прав дітей та розвитку сімейних форм виховання на 2011–2015 роки. Причому всі вони були прийняті на виконання закону України «Про Загальнодержавну програму „Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року». Одна їх частина уже прийнята, інша тільки перебуває на стадії обговорення, що суттєво погіршує перспективи подальшої синхронізації регіонального планування.

Зовсім розбалансованою виглядає система місцевих (районних, міських, селищних) програм захисту прав дітей. Структура та зміст цих програм будуються за «індивідуальними» шаблонами, часто з порушенням елементарних правил складання планових документів (у багатьох програмах не вказані завдання, очікувані результати, виконавці робіт, обсяги фінансування та інші обов'язкові дані). Строки їхньої дії варіюються від 2 до 8 років і майже ніколи не співпадають з тривалістю кореспондуючих регіональних планів.

Періодичні спроби держави гармонізувати планову діяльність у сфері формування та реалізації ювенальної політики не приносять відчутних результатів. Власне, це й не дивно, ураховуючи, що відповідним управлінським рішенням самим бракує узгодженості.

Так, Закон України «Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року» зобов'язав Кабінет Міністрів України: протягом трьох місяців з дня набрання чинності цього Закону розробити та затвердити заходи щодо виконання Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. та при підготовці проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік передбачити видатки на забезпечення виконання

заходів Програми; Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування при підготовці проектів відповідних бюджетів передбачати видатки для фінансування заходів Програми щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року¹. І лише 21 жовтня 2009 р. уряд видав Розпорядження «Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року»², який, за всіма канонами теорії планування, мав би не слідувати Закону, а, навпаки, безпосередньо визначати його зміст і спрямованість. Проте стратегічне планування заходів з виконання у 2011 р. Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. пішло ще далі, воно просто скопіювало план за 2010 р. без урахування будь-яких помилок минулих років³.

Серйозним недоліком стратегічного планування у сфері формування та реалізації ювенальної юстиції є його «спонтанне» та непогожане здійснення органами місцевого самоврядування різних рівнів та, в абсолютній більшості випадків, заформалізованість. Відповідно до чинного законодавства, розробка державних цільових програм та їх концепцій здійснюється за ініціативою публічної влади у міру актуалізації тих або інших проблем суспільної життєдіяльності⁴. На практиці це означає, що цільові програми органами місцевого самоврядування приймаються не згідно із заздалегідь зумовленою періодичністю, а залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, як правило, перед перевіркою чи звітом. Автори програм заздалегідь передбачають неможливість виконання запланованих заходів та готуються до так званого «відписування» про виконану роботу.

Причинами такого стану речей слід назвати: 1) відсутність на за-

¹ Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Закон України від 5 березня 2009 року. ВВР. 2009. № 29. Ст. 395.

² Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1263-р від 21 жовтня 2009 року. URL: <http://osvita.ua/legislation/other/5373>.

³ Про затвердження плану заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 330-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/330-2011-p>.

⁴ Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621 –IV. Офіційний вісник України. 2004. № 14. Ст. 956.

конодавчому рівні зобов'язання органів місцевого самоврядування всіх рівнів (обласна, районна, міська, селищна ради) прийняти відповідну комплексну програму на своєму рівні; 2) відсутність типового зразка відповідної комплексної програми, що значно полегшило б її підготовку, реалізацію та контроль за виконанням; 3) недостатньо дієвий контроль за прийняттям, виконанням та звітністю комплексної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року».

Як показує практика, основна маса стратегічних планів реалізації заходів щодо захисту прав дітей є нереальними (середній відсоток реалізації державних і регіональних цільових програм становить 40–45 %). Таку доволі низьку результативність прийнято пояснювати поганим фінансуванням. І справді, обсяги бюджетних асигнувань, які виділяються, зазвичай не покривають планових витрат. Природно, за цих умов простовідсоткову реалізацію інституціональних планів (концепцій, програм) можна тільки мріяти.

Водночас брак ресурсного забезпечення не повинен слугувати виправданням усіх без винятку невдач. Слід зазначити, що чимало перспективних заходів потребують мінімальних фінансових впливань, однак це анітрохи не сприяє їх реалізації. Окрім того, аналіз джерел матеріально-технічного забезпечення плану – це обов'язковий елемент його розробки.

Перелік недоліків стратегічного планування у сфері захисту прав дітей можна було б продовжувати й далі. Проте з огляду на невичерпність фактичного матеріалу (в чинному механізмі формування інституціональних планів дуже складно віднайти бодай одну надійну ланку) обмежимося сказаним. Зауважимо лише, що більшість наявних проблем зумовлена дисфункцією всієї системи державного планування, тож і вирішувати їх потрібно на загальному (міжгалузевому та міжінституціональному) рівні.

Діяльність органів публічної адміністрації відбувається у відповідних формах. На думку переважної більшості вчених-адміністративістів, слід використовувати поняття, які були притаманні державному управлінню, з урахуванням сучасних змін, що відбуваються при оновленні змісту доктрини адміністративного права. Тому через вдосконалення форм діяльності публічної адміністрації спробуємо виділити такі завдання:

- *прогнозування та мінімізація загроз правам дітей*. Ключові аспекти захисту прав дітей детерміновані не стільки політично, скільки технологічно. Це зумовлює їх сталість, прогнозованість, зручність для математичного аналізу. Як наслідок, основні загрози правам дітей зде-

більшого добре визначені, а плин часу мало позначається на їх актуальності. Сьогодні негативний вплив на означену сферу здійснюють практично ті ж чинники, що й десятки років тому, зокрема: застосування насильства щодо дітей; незаконне використання дитячої праці; дитяча безпритульність та безаглядність і т.п. Отже, у даному випадку важлива не так ідентифікація нових загроз для дітей (хоча і в цьому напрямі, безумовно, має здійснюватись кропітка робота), як прогнозування та запобігання розвитку перманентних, хронічних проблем. А таких проблем сьогодні багато і навряд чи їх поменшає в майбутньому;

- *гарантування особистої безпеки дітей*, в першу чергу охорони від викрадень з метою отримання викупу (кіднепінг). Однак, крім цього, дитині може загрожувати небезпека з боку людей з неврівноваженою психікою і сексуальними збоченнями. Дитина може стикатися з непередбаченими проблемами в школі, на вулиці, на прогулянці. Вуличні хулігани-вимагачі зараз не рідкість, і об'єктом їхньої уваги все частіше стають найбільш беззахисні – діти. Відсутність у дитини грошей лише ускладнить ситуацію – розсерджені вимагачі можуть вдатися до фізичних методів насильства;

- *забезпечення захисту та реалізації прав і свобод дітей*. Існуючий рівень забезпечення законних прав і свобод дітей важко визнати задовільним. Хоча офіційна статистика в цьому напрямі не ведеться, аналіз соціологічних даних, судової практики та інформаційних повідомлень у ЗМІ не дає підстав для іншого висновку. Порушення прав дітей, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року», мають масовий і системний характер. З огляду на відсутність механізму реалізації, утопічним залишається право на відшкодування збитків, заподіяних дитині. Як і в багатьох інших сферах, в сімейному житті трапляються випадки жорстокого поводження з дітьми, приниження їх гідності, інші утиски¹. Зважаючи на це, забезпечення захисту та реалізації прав і свобод дітей є стратегічним завданням інституціональної політики, її визначальним принципом і пріоритетом;

- *удосконалення системи управління гарантування прав дитини*. Уже багато років однією з головних проблем гарантування прав дитини в Україні залишається неефективність інституціональної системи управління. Ця система наразі нездатна забезпечити створення нормальних (за європейськими стандартами) умов розвитку дитини, здійснен-

¹ Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Закон України від 5 березня 2009 року. ВВР. 2009. № 29. Ст. 395.

ня ефективного контролю та нагляду за її розвитком, належним рівнем виховання, правової культури та правосвідомості. Серед її симптоматичних вад такі: відсутність дієвої координуючої ланки, яка б забезпечила формування та узгоджене здійснення відповідного напряму державної політики; дублювання повноважень різних суб'єктів публічної адміністрації, виконання ними невластивих функцій; відсутність єдиної управлінської структури, цілком і повністю зосередженої на питаннях гарантування безпеки дорожнього руху, та ін. Періодичні намагання держави зарадити ситуації, як правило, завершуються невдачею. І це не дивно, з огляду на відсутність чітко окреслених цілей та пріоритетів державної ювенальної політики. 13 червня набрав чинності Указ Президента від 24 травня 2011 р. № 597/2011, яким схвалена Концепція розвитку кримінальної юстиції стосовно неповнолітніх. Концепція визначає основні напрями розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх. Реалізація цих напрямів повинна посилити відповідальність сім'ї, суспільства і держави за процес виховання дітей, забезпечити дотримання прав і свобод дітей, що попали в конфлікт із законом, шляхом підвищення рівня правового і соціального захисту, зменшити рівень дитячої злочинності. Проте через численні бюрократичні зволікання, брак матеріального забезпечення та відсутність політичної волі майже всі важливі організаційні заходи спіткала невдача: за час свого існування Концепція розвитку кримінальної юстиції відносно неповнолітніх так і не розпочала повноцінної роботи;

- зміцнення законності та правопорядку у сфері захисту прав дітей. Законність, як «оптимальний режим суспільного життя та метод державного управління, втілений в організації суспільних відносин шляхом видання та неухильного додержання законів, інших нормативно-правових актів»¹ та правопорядок як «стан упорядкованості суспільних відносин на основі права, законності»² – це два стовпи, на яких тримаються демократичне суспільство та його інститути. У сфері захисту прав дітей законність і правопорядок виступають як детермінанти та одночасно як соціально-правові індикатори безпеки. З одного боку, рівень законності та правопорядку прямо визначає практично всі аспекти ролі держави у зазначеній сфері (правовий, деліктологічний тощо), а з іншого – дозволяє сформулювати об'єктивне уявлення про тенденції та процеси. Названа мета інституціональної політики зумовлює низку по-

¹ Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние. Журнал российского права. 1998. № 1. С. 4.

² Скакун О.Ф. Право, законність, правопорядок: їх взаємозалежність і тенденції розвитку. Практична філософія та правовий порядок: 36. наук. ст. X., 2000. С. 54.

хідних завдань, як-то: створення досконалої нормативної бази; забезпечення безперервності механізму правореалізації, зокрема правозастосування; формування режиму точного й неухильного дотримання вимог законодавства; втілення принципів верховенства права та рівності громадян перед законом; ефективна правоохоронна система тощо;

- *підтримання соціально-політичної стабільності*. Ще донедавна питання про взаємозв'язок правового становища дітей із соціально-політичною ситуацією у країні всерйоз не ставилося і не розглядалося. Однак подальше загострення економічної кризи та політична нестабільність зумовили його перехід з площини гіпотетичної у площину реальну;

- *інтеграція вітчизняного законодавства до європейської правової системи*. Задекларований курс на членство в Європейському Союзі передбачає поступове злиття національної правової системи з пан'європейськими галузевими формаціями¹. Це дуже складний і тривалий процес, пов'язаний із розробленням та реалізацією масштабних програм і проектів, значним обсягом фінансових інвестицій, здійсненням широкого спектру правотворчих, організаційних, матеріально-технічних та інших заходів. Головними умовами галузевої євроінтеграції є: гармонізація вітчизняного та міжнародного законодавства; перехід на міжнародні стандарти захисту прав дітей; оптимізація системи публічного адміністрування у сфері реалізації ювенальної юстиції з урахуванням передового європейського досвіду. Слід визнати, що створення цих умов в Україні здійснюється досить повільно;

- *запобігання шкідливого впливу ДТП та їх наслідків на дітей*. Дитячий травматизм є однією з головних причин смертності дітей в Україні. За офіційною статистикою, у кожній п'ятій дорожньо-транспортній пригоді страждають діти. 15 % із них гине, 33 % отримують травми різного ступеня важкості. Ці цифри змушують нас, дорослих, задуматись і зробити все можливе, щоб знизити травматизм і загибель дітей на вітчизняних дорогах. Адже країна, яка не дбає про дітей, не має майбутнього²;

- *підтримання обороноздатності країни*. Збройні сили – невід'ємна складова національної системи оборони. Підготовка громадян України до військової служби (зокрема юнаків) включає патріотичне виховання, допризовну підготовку, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей, підготовку у військових оркестрах, військових ліцях та ліцях з посиленою військово-фізичною підготовкою, під-

¹ Про програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 серпня 2000 р. № 1072/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 39. Ст. 1648.

² Тиждень безпеки дорожнього руху «Час і діти». URL: <http://main.roadsafety.org.ua/index.php?id=126>

готовку до вступу у вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів, військову підготовку у вищих навчальних закладах за програмою підготовки офіцерів запасу, фізичну підготовку, лікувально-оздоровчу роботу, підвищення рівня освітньої підготовки, вивчення державної мови¹.

Крім того, ювенальна політика впливає на збереження військового кадрового потенціалу. За даними статистики, вік порушників значно зменшився, що, у свою чергу, відповідно до чинного законодавства (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»), автоматично тягне за собою їх виключення з лав Збройних сил України. Як наслідок, армія втрачає досвідчених солдатів, майбутніх прапорщиків та офіцерів, а держава – багатотисячні суми. І це ще одне свідчення безпосереднього взаємозв'язку актуальних питань захисту прав дітей та обороноздатності країни².

Таким чином, багатофункціональний, комплексний характер проблем адміністрування в механізмі реалізації ювенальної політики вимагає відповідного підходу до забезпечення прав дітей. Нові економічні, соціальні, політичні, міжнародні умови розвитку потребують вирішення цих завдань на принципово іншому підґрунті, в основу якого повинна бути покладена теорія публічної адміністрації, публічного адміністрування, яка втілена у розвинутих країнах Європи та світу, уособлює сучасну форму публічної влади.

Наведені обставини зумовлюють актуальність зазначеної теми, її важливе теоретичне та практичне значення для подальшого розвитку адміністративного права, теорії та практики публічного адміністрування відповідно до сучасного етапу українського державотворення.

3.4. Координація діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні

Становлення та розвиток української держави, а також здійснення адміністративної реформи всередині країни нерозривно пов'язані з необхідністю докладання значних зусиль державними інституціями в особі суб'єктів забезпечення національних інтересів, оскільки разом із

¹ Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України. ВВР. 1992. № 27. Ст. 385.

² Опацький Р.М. Цілеформування державної ювенальної політики: вихідні засади. Науковий вісник ДДУВС. 2012. № 2.; Опацький Р.М. Актуалізація публічного адміністрування ювенальною політикою в Україні. Вісник Луганського ДУВС. 2012. №4.

впливом сучасних тенденцій (як прогресивних, так і негативних), що відбуваються в Україні та у світі загалом, виникають і нові функції держави, насамперед із захисту інтересів дітей.

Захист інтересів дітей та реалізація ювенальної політики є загальнодержавними завданнями, вирішення яких поєднує різноманітні напрями діяльності органів виконавчої влади практично в усіх сферах життя, а багатоаспектні проблеми відвернення й ліквідації наявних і потенційних загроз вимагають їх скоординованого розв'язання.

Дослідження правових та організаційних засад координаційної складової управлінської діяльності суб'єктів виконавчої влади у сфері забезпечення ювенальної політики та пов'язаних із цим питань, які постали на сучасному етапі державотворення України, набувають особливої актуальності.

Для об'єктивного розгляду питання координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні вважаємо за доцільне звернутися до розгляду понятійного апарату, який будемо використовувати в нашому дослідженні.

Поняття «координація» походить від латинських слів «со» – «спільно» та «ordinatio», що означає «впорядкування», і в широкому розумінні значить: взаємозв'язок та узгоджене приведення у відповідність будь-якого явища¹. Тобто йдеться про погодження й установаження доцільності співвідношення у певних діях або явищах.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови координація визначається, як «погодження, зведення до відповідності, установаження взаємозв'язку, контакту у спільній діяльності»².

Серед науковців на сьогодні відсутнє єдине визначення поняття «координація». Деякі вчені вважають, що це «сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників»³; інші розуміють її як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загаль-

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. К., 2007. С. 301.

² Великий тлумачний словник української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь, 2009. С. 572.

³ Ключев О.М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. С. 92.

них завдань¹; «елемент механізму взаємодії, функціональний засіб забезпечення ефективною інтегрованою роботою правоохоронних органів (автономно чи у взаємодії один з одним), який являє собою управлінську діяльність щодо встановлення зв'язків та узгодження різноманітних компонентів діяльності для найбільш успішного виконання поставлених перед ними завдань»²; «функція управління, змістом якої є упорядкування поведінки системи у зовнішньому середовищі»³; «необхідна передумова узгоджувальної діяльності кількох суб'єктів профілактики, які мають спільну мету, що є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії»⁴; «спеціальна система теоретико-методологічних і праксеологічних засад інтерпретації методів і методик упорядкування та взаємоузгодження організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних та недержавних органів та організацій з метою створення ефективною організаційно-управлінської і правової системи парламентського контролю за криміногенними процесами у сфері економіки та превентивної протидії економічній злочинності»⁵.

В.М. Плішкін, розглядаючи координацію в органах внутрішніх справ, визначає її як управлінську діяльність, спрямовану на погодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, який забезпечує найефективніше досягнення поставлених перед системою цілей; тобто координація полягає в організації, насамперед, правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація – це організація взаємодії)⁶.

Як зазначає Ю.П. Битяк, «координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджуються дії не лише керівників усередині управлінської ланки, але й дії керівників інших управлінських структур»⁷. За визначенням

¹ Социальное управление: Словарь / Под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. М., 1994. С. 76-77.

² Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. С. 16.

³ Туманов Г.А. Орган внутренних дел как система управления. М., 1972. С. 30.

⁴ Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. С. 14.

⁵ Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. С. 14.

⁶ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1990. С. 505.

⁷ Административное право Украины: Учебник. Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Х., 2003. С. 132.

В.Б.Авер'янова, основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації, що виявляється в узгодженні дій та рішень, у взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, в укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами¹.

Поняття «координація» визначається також як взаємозалежна, узгоджена діяльність різних суб'єктів². Таке узгодження досягається шляхом організації та діяльності спеціально створених державних органів, які спрямовують, координують та контролюють виконання своїх повноважень суб'єктами державної влади у сфері забезпечення ювенальної політики в Україні³.

У зв'язку з тим, що адміністративно-правове забезпечення формування та реалізації ювенальної політики здійснюється великою кількістю суб'єктів, які досить часто співпрацюють у своїй роботі, вона потребує постійного упорядкування, узгодження. Саме тому питання належної організації спільної роботи всіх ланок, їх координація набуває особливого значення.

Таким чином, під координацією діяльності суб'єктів формування та реалізації ювенальної політики необхідно розуміти сукупність дій, спрямованих на впорядкування взаємозв'язків між органами влади (державної, політичної), громадськістю та засобами масової інформації з метою створення належних умов для повноцінного розвитку дітей в Україні.

Враховуючи вищевикладене, можна виділити основні ознаки координаційної діяльності таких суб'єктів. Ними є:

- координація діяльності суб'єктів формування та реалізації ювенальної політики – це сукупність дій владного вищестоящого суб'єкта ювенальної політики щодо нижчестоящих;

- органи державної влади, що здійснюють координацію, не завжди є безпосередніми керівниками щодо суб'єктів, діяльність яких координується;

- такі дії спрямовані на впорядкування діяльності нижчестоящих суб'єктів, усунення дублювання їх дій та заповнення певних прогалів;

- така діяльність має за мету покращення взаємодії між суб'єктами формування та реалізацію ювенальної політики.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. За ред. В.Б. Авер'янова. К., 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 213.

² Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К., 2003. С. 71.

³ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. С. 266.

Як уже зазначалося, у відносинах координації у сфері формування та реалізації ювенальної політики завжди наявний суб'єкт, який має владні повноваження щодо керованих об'єктів. Зазвичай це вищестоящий орган державної влади, що має ширшу компетенцію. До таких суб'єктів, як зазначалося раніше, слід віднести Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Президента України, Уповноваженого при Президентові України з прав дітей, Кабінет Міністрів України та профільні міністерства.

Щодо керованих об'єктів, то серед них можуть бути як органи державної влади, що безпосередньо підпорядковані керуючому суб'єкту (наприклад, Державний соціальний інспектор, який, відповідно до своїх повноважень, проводить перевірки нужденності сімей, що звертаються за наданням державної допомоги¹), так і ті, що безпосередньо йому не підпорядковані, але, відповідно до певних правових приписів з окремих питань, повинні виконувати його вказівки. Наприклад, Уповноважений Президента України з прав дитини з метою забезпечення захисту прав дітей має право: 1) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання; 2) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого; 3) одержувати в установленому порядку від державних підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 4) залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, у тому числі на договірній основі; 5) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 6) звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, з питань виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини; 7) вивчати в установленому порядку стан роботи із

¹ Повноваження державного соціального інспектора. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/myrgorod/publication/content/10243.htm>; До громадян приходиме новий дільничний: соціальний інспектор. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245044332&cat_id=244276429; В Україні з'явиться новий дільничний – соціальний. URL: <http://www.poltava.pl.ua/news/16710/>.

соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах; 8) взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Характеризуючи координацію діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні, доцільно конкретизувати її мету та завдання.

Метою такої координації є узгодження та спрямування дій зазначених органів влади з метою досягнення максимально ефективних результатів їх роботи.

Загалом, координація, як метод державного управління, має на меті:

1) установлення правильних відносин між державними органами, які беруть участь у формуванні та реалізації ювенальної політики, і розподіл повноважень між ними;

2) визначення оптимального співвідношення заходів державного і громадського впливу на стан реалізації ювенальної політики;

3) усунення дублювання у здійсненні повноважень суб'єктами забезпечення ювенальної політики¹.

Відповідно, її завданнями є: забезпечення захисту прав неповнолітніх; профілактика, виявлення та припинення порушення прав дітей; притягнення винних до відповідальності.

Похідними від завдань є напрями координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні. Ними є:

- забезпечення захисту прав дітей: 1) право на життя та здоров'я; 2) попередження бездоглядності та правопорушень серед неповнолітніх; 3) соціальний захист неповнолітніх; 4) освіта неповнолітніх; 5) захист житлових та майнових прав дітей; 6) опіка, піклування та усиновлення дітей;

- профілактика та попередження правопорушень проти дітей;

- виявлення та припинення правопорушень проти дітей;

- притягнення до відповідальності осіб, які вчинили злочини чи правопорушення, що посягають на права дітей, їх нормальний психофізичний розвиток.

Координація діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні може відбуватися різними шляхами, мати різне зовнішнє вираження, тобто різні форми. Необхідно зазначити, що координація за своєю сутністю є різновидом взаємодії, її окремою організаційною формою. Саме тому при характеристиці її видів доцільно звернутися до класифікації

¹ Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. С. 303.

взаємодії органів державної влади.

Досить детально розглядає дане питання В.М. Плішкін, який виділяє такі критерії класифікації взаємодії: 1) характер підстав для взаємодії (регламентована взаємодія, взаємодія за вказівкою вищих органів, ініціативна взаємодія); 2) спосіб виконання спільних завдань (самостійно (автономна), спільно); 3) просторові характеристики (близько розташована, віддалена); 4) характер зв'язків суб'єктів взаємодії (безпосередня, опосередкована); 5) характер умов взаємодії (стан середовища функціонування (звичайна, екстремальна)); 6) особливості «технології» (попередня, паралельна); 7) кількість суб'єктів взаємодії (двосуб'єктна (чиста), багатосуб'єктна (змішана)); 8) етапи безпосередньої діяльності (попередня, основна, заключна); 9) сфери, напрями діяльності (управлінська, профілактична, кримінально-процесуальна, адміністративна, оперативно-розшукова); 10) форми діяльності (стосовно етапів та стадій управлінського циклу): у ході аналізу інформації, у ході підготовки управлінського рішення, у ході реалізації управлінського рішення, у ході контролю тощо; 11) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів (позитивна, негативна); 12) ступінь однорідності взаємодіючих суб'єктів (взаємодія суб'єктів, які виконують однорідні функції; взаємодія суб'єктів, які виконують різні функції)¹.

Найбільш відомими критеріями класифікацій спільної та узгодженої діяльності в органах внутрішніх справ є: часові характеристики (постійна і тимчасова), відношення до системи (внутрішня і зовнішня) та позиція суб'єктів спільної діяльності в ієрархії елементів системи (горизонтальна та вертикальна)².

Крім того, координацію діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні можна класифікувати залежно від сфери: пов'язані з відновленням порушених прав дітей; із забезпеченням нормального психофізичного розвитку дітей; зі сприяння розвитку талановитих дітей.

Усі названі форми характерні й для координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні. Таке різноманіття організаційних форм покликане забезпечити ефективну та злагоджену їх роботу з реалізації ювенальної політики, захисту дитинства, сприяння нормальному розвитку дітей, притягнення винуватих порушників до відповідальності.

Слід зазначити, що чинним законодавством чітко не регламентова-

¹ Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1990. С. 508-509.

² Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1974. С. 12.

ні форми координації діяльності органів державної влади у даній сфері.

Аналіз законодавства показав, що до основних складників координації діяльності суб'єктів забезпечення ювенальної політики в Україні можна віднести такі її основні форми: засідання Кабінету Міністрів України; координаційні наради керівників державних органів усіх рівнів; спільні засідання колегій, оперативні наради; обмін інформацією, проведення спільних семінарів, конференцій; розроблення і здійснення спеціальних операцій; створення робочих груп з метою розслідування найбільш резонансних порушень прав дітей та (або) спільної розробки програми дій; видання методичних рекомендацій та інших організаційно-розпорядчих документів, що стосуються питань забезпечення формування та реалізації ювенальної політики в Україні¹.

Як зазначає В.Б. Авер'янов, координація, як метод управління, здійснюється шляхом розроблення управлінських програм і прийняття конкретних управлінських рішень щодо їх реалізації². Це означає, що у сфері формування та реалізації ювенальної політики таким стратегічним документом насамперед є Закон України «Про охорону дитинства», який визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом із метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері³.

З точки зору В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, координація спрямована на узгодження, об'єднання сил, засобів ресурсного забезпечення, супідрядність зусиль державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян. Тому у виконанні завдань і реалізації основних напрямів ювенальної політики мета координації завжди постає складником загальної мети усунення наявних і потенційних загроз національним інтересам та їх захисту.

Як зазначає В.Т. Білоус, на характер координації впливає низка чинників: політичний, правовий, економічний, організаційний, координаційний, кадровий та морально-психологічний. Дослідник також звертає увагу на те, що координація, як і будь-яка функція й форма управління, має певну самостійність у своєму розвитку і тому може випере-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. За ред. В.Б. Авер'янова. К., 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 95-96.

² Там само. – С. 44.

³ Про охорону дитинства. Закон України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

джати вимоги, що зростають, або відставати від них¹. Саме тому зміст координації в діяльності органів, що забезпечують формування та реалізацію ювенальної політики, також тісно пов'язаний із взаємодією та полягає в її вдосконаленні, посиленні співпраці цих суб'єктів на основі чіткого розподілу повноважень.

Це означає також, що організація управління у сфері діяльності суб'єктів формування та реалізації ювенальної політики має одночасно ґрунтуватися на засадах незалежності, самостійності у прийнятті рішень і відповідальності суб'єктів виконавчої влади щодо її забезпечення та ефективності виконання покладених завдань шляхом докладання зусиль кожного органу на досягнення спільного результату. При цьому інші функції управління, такі, як взаємодія, контроль тощо, також необхідно поєднувати з координацією, але застосовуючи їх залежно від особливостей організації кожного окремого органу, що здійснює управління, або яким управляють, та співвідношення стимулювальних впливів управлінського механізму з обов'язковим урахуванням характеру відносин між учасниками управління шляхом поєднання зусиль щодо забезпечення національної безпеки у процесі розв'язання спільних завдань².

Ще один, не менш важливий момент, закладений у формулюванні мети і завдань, пов'язаний із зазначенням специфіки координації як особливого виду діяльності, що забезпечує більш високі результати діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні.

У будь-якій діяльності провідну роль у забезпеченні повноти реалізації можливостей її суб'єктів відіграють принципи, на котрих вона ґрунтується. У координації роль принципів, що слугують її підґрунтям, має суттєве значення. Тут принципи повинні виступати, з одного боку, як база інтеграції зусиль усіх координованих органів, а з іншого – не бути гальмом на шляху використання можливостей, не виступати засобом невиправданого стримування кожного із цих органів, дозволяти їм у повному обсязі реалізувати той правозахисний потенціал, котрим вони володіють, проводити лінію взаємовідносин між координованими органами, яка б унеможливила обмеження їх самостійності або ж перекладання обов'язків одних органів на інші.

Принцип законності. Точне, послідовне, неухильне дотримання вимог законів, що регламентують питання діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні, правовий статус окремих підсистем органів,

¹ Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. С. 10.

² Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. К., 1997. С. 59.

порядок їх взаємовідносин, виконання професійних обов'язків працівниками органів влади – одна із тих засад, що дозволяє всім цим органам впевнено і ефективно робити спільну справу, додержуючись у цій діяльності прав та інтересів громадян, суспільства та держави, досягати бажаного результату виключно в рамках закону і в межах компетенції суб'єктів координаційної діяльності.

Не менш важливу роль у досягненні мети підвищення ефективності діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні на основі використання механізму координації відіграє *принцип рівноправності* всіх учасників координаційної діяльності.

Кожен із координованих органів поряд із загальними вирішує й конкретні особливі завдання та питання специфічної професійної спрямованості, вирізняється особливостями профілюючих видів діяльності. Однак ці відмінності не можуть бути причиною поділу органів влади на більш чи менш важливі чи значущі, наділення одних органів щодо інших більшими повноваженнями тощо. Усі учасники координації тією мірою, якою вони причетні до координаційної діяльності, повністю рівні у своїх правах, можливостях впливати на її хід. Кожен із координованих органів володіє рівними можливостями в постановці питань, що заслуговують уваги з точки зору вжиття правоохоронними органами узгоджених дій. Вони мають право розраховувати на уважне ставлення до всіх їх пропозицій, на недопущення дискримінаційних кроків з боку інших учасників координації у процесі розробки і узгодження рекомендацій щодо здійснення діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні.

Гласність як принцип координації забезпечує створення надійної соціальної бази координаційної діяльності. Доведення до відома широкої громадськості результатів практики реалізації ювенальної політики в Україні, що здійснюється на координаційній основі, створює сприятливі умови для перевірки обґрунтованості й необхідності прийняття конкретних рішень. Гласність необхідна для досягнення мети загальної превенції.

Про кожен координаційний захід вищестоящим органом нижчестоящому необхідно інформувати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість. Допустимі обмеження принципу гласності не можуть бути дуже суттєвими. В основному потреба в таких обмеженнях виникає у ситуаціях, зумовлених неприпустимістю розголошення відомостей, що містять державну, слідчу, службову, комерційну або іншу таємницю, що охороняється законом. Але і в цих випадках не варто надмірно намагатись «закрити» інформацію. Потрібно пам'ятати, що завжди є можливість інформувати громадськість про результати боротьби зі злочинністю з використанням таких прийомів та

методів, котрі не відобразатимуться в цілому на якості й повноті повідомлюваної громадянам інформації, зберігатимуть при цьому передбачений законом режим роботи з документами.

Принцип самостійності кожного органу влади під час реалізації узгоджених рішень, рекомендацій здійснення заходів щодо координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні виступає гарантією професійного підходу до здійснення координаційної діяльності, оскільки кожний її учасник у своїй діяльності користується наділеними законом повноваженнями. Рішення, рекомендації, що виконуються у процесі координації заходів, переважно мають силу для конкретного органу за умови його згоди на їх втілення в життя і тільки у тій частині, котра відповідає його компетенції. Покладення на той чи інший орган обов'язку виконати певну дію, реалізувати рішення чи рекомендацію, які знаходяться за межами компетенції цього органу, неприпустимо. Самостійність виявляється також у тому, що, беручи на себе певні зобов'язання, учасник координаційної діяльності сам визначає спосіб їх здійснення та необхідні для цього правові засоби, виходячи із характеру своєї професійної діяльності.

Принцип відповідальності керівника кожного органу за виконання узгоджених рішень у сукупності з іншими принципами складає основу дієвості заходів, що реалізуються у процесі координаційної діяльності. Беручи участь у спільному прийнятті рішень, виходячи з інтересів та можливостей учасників координаційної діяльності, скерованої на підвищення ефективності реалізації ювенальної політики в Україні, керівник кожного органу відповідальний за виконання заходів, котрі належать до його компетенції. Без такого обов'язку виконання рішень цілком залежало б від уряду, бажання чи небажання безпосередньо керівників органів, а цього вочевидь недостатньо для чіткої роботи механізму координації діяльності правоохоронних органів. Персональна відповідальність керівника правоохоронного органу за виконання узгоджених рішень є необхідною умовою забезпечення високого рівня виконавчої дисципліни у всій координаційній діяльності.

Ураховуючи вищевикладене, можна визначити поняття координації в діяльності суб'єктів забезпечення формування та реалізації ювенальної політики як форму реалізації управлінської функції, виконання якої забезпечує встановлення взаємозв'язку напрямів реалізації державної політики з питань національної безпеки відповідно до компетенції кожного з органів виконавчої влади, що до цього долучені, з метою погодження дій і приведення їх у відповідність до поставленої мети.

Управління формуванням та реалізацією ювенальної політики по-

винно визначати основні напрями вдосконалення системи управління, які стосуються підвищення ефективності планування, координації та контролю діяльності суб'єктів забезпечення ювенальної політики в Україні та їх відповідальності, що має бути досягнуто шляхом:

- уточнення та чіткого розмежування завдань і сфер відповідальності суб'єктів забезпечення ювенальної політики в Україні;
- оптимізації системи стратегічного, соціально-економічного планування;
- посилення прогностичної функції системи ювенальної політики в Україні;
- підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення ювенальної політики в Україні з упереджувального отримання інформації для своєчасного виявлення наявних і нових типів внутрішніх та зовнішніх загроз, розроблення дієвих заходів щодо запобігання їм та їх нейтралізації;
- інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади, насамперед в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, зокрема й особливого періоду;
- впровадження захищених інформаційно-телекомунікаційних мереж в органах державної влади;
- розроблення та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу екстремальних значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності інтересів дітей у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз захисту дитинства;
- комплексного огляду ювенальної політики в Україні;
- впровадження системи порівняльного аналізу стану ювенальної політики України, країн-сусідів та розвинутих країн;
- активізації механізмів координації та контролю діяльності органів влади з реформування судової системи, інших органів державної влади та посадових осіб, передбачених законами України;
- визначення головних напрямів розвитку та вдосконалення управління формування та реалізації ювенальної політики в Україні, підвищення рівня науково-технічної кооперації з іншими країнами у цій сфері¹.

Слід наголосити, що координація діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні на сьогоднішній день набуває особливої важливості та потребує детального опрацювання, оскільки є новим інститутом у нашій правовій системі.

Опрацьований матеріал дає змогу дійти висновку, що перші кроки

¹ Стратегія національної безпеки України: Затв. Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007. Офіційний вісник України. 2007. № 11. Ст. 389.

в цьому напрямку уже були зроблені Президентом України. Саме Президент України, на наш погляд, повинен виступати тим самим головним координатором для всіх суб'єктів ювенальної політики, опираючись на положення Конституції України.

Результатом цього є введення Указом Президента України Положення «Про Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11 серпня 2011 р., яке дає юридичну основу для призначення Уповноваженого з прав дитини.

Саме на Уповноваженого Президента України з прав дитини покладено основні обов'язки щодо координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні.

Зокрема, Положенням закріплено його повноваження, до яких віднесено: 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; 2) внесення Президентові України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; 3) здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Дане положення також детально регламентує права Уповноваженого з прав дитини, зокрема: 1) брати в установленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; 2) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання; 3) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого; 4) одержувати в установленому порядку від державних підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 5) залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, у тому числі на договірній основі; 6) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 7) звертатися до державних органів, у тому чи-

слі правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини; 8) вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах; 9) взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини¹.

Координаційна діяльність суб'єктів ювенальної політики в Україні досить розгалужена, у зв'язку з чим є комплексною, такою, що складається з великої кількості елементів, які між собою взаємодіють. Значна кількість таких елементів, їх взаємозв'язок між собою, взаємовплив один на одного дають змогу вести мову про механізм координаційної діяльності, для визначення поняття та елементів якого необхідно: з'ясувати сутність та зміст термінів (категорій) „механізм”, „механізм управління” („механізм державного управління”); охарактеризувати наукові праці, в яких вони використовуються.

Розуміння механізму як певної системи, елементи якої взаємодіють та доповнюють один одного, дає змогу зробити висновок про можливість ототожнення таких понять, як „механізм управління” та „система управління”.

Механізм управління достатньо повно досліджений В.В. Копейчиковим, який визначає його як „систему державних організацій, що включають не тільки державні органи, але і підприємства, установи, а також двосторонні зв'язки між ними”².

В.П. Іванов до елементів механізму управління відносить: цілі, управлінський процес, систему управління і управлінські відносини, кадри, ресурси, методи, принципи, закони і закономірності, критерії, соціальні і правові норми, способи цілепокладання, органи і зміст управління³. О.М. Литвинов, навпаки, наголошує на тому, що „цілі, завдання, суб'єктний склад, принципи, рівні, об'єкти дії при всій їх важливості до механізму протидії злочинності не можуть бути включені”⁴. Л.П. Юзьков до елементів механізму управління відносить функції, завдання, повно-

¹ Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011.

² Копейчиков В.В. Механизм государства в советской федерации. М., 1973. С. 47.

³ Иванов В. П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Монография. М., 2003. С. 67.

⁴ Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. С. 107.

важення, компетенцію, адміністративні важелі¹. У подальших роботах з цієї проблематики у структуру механізму управління автори включають цілі управління², управлінські цикли, об'єкти управління та взаємозв'язки між суб'єктами та об'єктами управління³.

В юридичній літературі досить поширеним є використання таких категорій, як „механізм правового регулювання”, „механізм адміністративно-правового регулювання” тощо.

Зокрема, перший визначається, як узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок.

Що стосується механізму адміністративно-правового регулювання, то він, як правило, визначається як „сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права”⁴.

Вищенаведене дає змогу дійти таких висновків:

1. До питання про механізм управління вчені підходять по-різному: одні виділяють компонентно-концептуальні елементи в цьому механізмі, інші – компонентно-ситуаційні елементи, треті включають у поняття „механізм управління” все управління (статичу і динаміку).

2. Аналіз праць, що різною мірою стосуються категорії „механізм управління”, засвідчує, що без застосування системного підходу неможливим є його об'єктивне з'ясування і практичне застосування. Вважаємо, що дослідження механізму як системи зі всіма її елементами і їх взаємозв'язками допоможе повністю розкрити значення цього поняття.

3. Беручи до уваги, що категорія „механізм управління” є не законодавчо визначеною, а науковою, то усі вищенаведені пропозиції щодо його елементного складу можна вважати такими, що мають право на існування. На нашу думку, основне призначення таких елементів полягає у тому, щоб показати особливості (специфічні риси, ознаки), які відрізняють один механізм управління від іншого.

4. Переважна більшість науковців обов'язковими елементами механізму управління називають систему суб'єктів та об'єктів, які здійс-

¹ Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К., 1983. С. 57-59.

² Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Матеріали наук.-практ. конференції. К., 1996. С. 16.

³ Музичук О.М. Уточнення сутності категорії „правовий статус” суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права. 2008. № 1. С. 316.

⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. К., 2008. С. 64.

нують вплив один на одного для досягнення власних результатів.

Менш досліджуваною категорією у порівнянні з попередньою є „механізм координації”. Зокрема, він досліджується у наукових працях О.Ф. Андрійко, В.Т. Білоуса, Д.Л. Зими, В.В. Ковальова, А.М. Куліша, О.М. Литвинова, С.С. Мірошниченко, Ю.С. Назар, С.В. Таранушич, Л.О. Феценко, О.В. Шаповалової.

В одному із джерел механізм координації розглядається як соціально-правова модель, складовими чинниками якої є: 1) владно-організуючі рішення з координації; 2) методи координації; 3) форми координації; 4) договірні засади координаційної діяльності; 5) прямі зв'язки між правоохоронними органами¹.

Науковці досліджують лише окремі елементи механізму координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні, як правило, її форми. Проте такий механізм передбачає й низку інших елементів, без яких його функціонування буде неієвим або в кращому випадку неефективним.

До таких елементів механізму пропонуємо віднести: мету та завдання координаційної діяльності; правові основи (джерела) координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні у сфері захисту прав дітей; принципи координаційної діяльності; суб'єктів координаційної діяльності та їх повноваження; об'єкт (предмет) координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні; рівні та напрями координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні у сфері захисту прав дітей; форми координаційної діяльності; процедури координаційної діяльності; організацію координаційної діяльності.

Мета механізму координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні у сфері захисту прав дітей реалізується під час виконання таких завдань: визначення та спрямування узгодженого підходу щодо реалізації ювенальної політики; узгодження (погодження) правоохоронних заходів під час різних напрямів та форм захисту прав дітей; всебічний аналіз роботи суб'єктів координаційної діяльності з виявлення, припинення, розкриття, розслідування та попередження злочинів; економія затрат, сил та засобів під час правоохоронної діяльності; розробка стратегії та рекомендацій щодо підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

Вищевикладене дає змогу до особливостей механізму координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні віднести такі:

1. Він є складовою частиною механізму соціального управління та

¹ Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. Відп. ред. Я. Кондратьєв. К., 2002. С. 47.

одним із напрямів державного управління протидією злочинності та проявам порушення прав дітей.

2. Його функціонування забезпечується координаційною роллю та функцією органів державної влади у сфері захисту прав дітей.

3. Він передбачає систему специфічних елементів (мета та завдання координаційної діяльності): правові основи (джерела) координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні у сфері захисту прав дітей; принципи координаційної діяльності; суб'єкти координаційної діяльності та їх повноваження; об'єкт (предмет) координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні; рівні та напрями координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні у сфері захисту прав дітей; форми координаційної діяльності; процедури координаційної діяльності; організація координаційної діяльності, – кожен з яких виконує специфічну роль, а якість кожного з них впливає на роботу і результат функціонування такого механізму в цілому.

4. Сферою його реалізації є діяльність суб'єктів ювенальної політики в Україні.

5. Правовими актами передбачені окремі процедури його реалізації.

Важливе значення для формування координаційних механізмів мають «триєдині принципи», запропоновані спеціальною агенцією ООН (ЮНЕЙДС) й ухвалені 2004 р.

Згідно з ними кожна країна повинна мати: єдину національну стратегію, що об'єднувала б усіх партнерів і запроваджувалася б на національному рівні; єдиний національний координуючий орган, котрий забезпечував би виконання цієї стратегії; єдину систему моніторингу й оцінки на державному рівні дієвості заходів політики¹.

Як засвідчує досвід, виникають і інші труднощі функціонування механізму координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні. Серед них, зокрема:

– брак розуміння необхідності ювенальної політики для держави (зокрема, жорстка критика та протидія впровадженню ювенальної політики в Україні з боку деяких релігійних організацій, громадських організацій, котрі намагаються на антипропаганді ювенальної політики «заробити собі ім'я» та залучитися підтримкою електорату);

– формальний характер діяльності деяких органів, відповідальних за формування та реалізацію ювенальної політики (коли уповноважені особи, побоюючись докорів з боку радикально налаштованих індивідів

¹ «Three Ones» key principles. Coordination of National Responses to HIV/AIDS. Guiding principles for national authorities and their partners / UNAIDS. URL: http://data.unaids.org/UNA-docs/Three-Ones_KeyPrinciples_en.pdf.

чи організацій, просто «спускають на гальмах» рішення щодо координації діяльності суб'єктів ювенальної політики чи взагалі ігнорують реалізацію ювенальної політики в Україні);

– неефективна структура координаційної діяльності (відсутність єдиної Концепції створення та реалізації ювенальної політики в країні тягне за собою неможливість чітко окреслити коло суб'єктів, відповідальних за даний напрям політичного розвитку);

– брак ефективної комунікації між суб'єктами ювенальної політики, низький рівень технічної підтримки діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні;

– нерегулярність участі у спільних засіданнях суб'єктів ювенальної політики (особливо представників різних відомств і громадянського суспільства);

– зосередження всіх координаційних процесів лише на національному рівні та брак уваги до налагодження діяльності регіональних координаційних структур¹.

Серед опосередкованих чинників, що заважають ефективній координації політики у ювенальній сфері, названо нестабільність політичної ситуації та часті зміни політичних лідерів у країні².

Причини низької ефективності координаційних структур не є унікальними для України, а багато в чому повторюють проблеми, притаманні іншим країнам. Насамперед це такі: декларативний характер самих структур, відсутність чіткого механізму впровадження політичних рішень і відповідальності, домінування державного сектору в складі координаційної ради попри його незацікавленість в її роботі, змінюваність представників органів влади в координаційних радах, відсутність системності у роботі ради й необхідних ресурсів для здійснення нею своєї діяльності на щоденному рівні, низька вмотивованість, матеріальна незацікавленість членів ради в участі в її роботі та брак лідерів в структурі її керівництва, низький рівень комунікації й відсутність прозорості у діяльності координаційних структур. Один із найсерйозніших прорахунків національної координаційної ради – фактичне невиконання нею своєї основної функції, тобто координації. Певною мірою ця ситуація повторюється і в інших сферах нашого життя, а не лише в ювенальній політиці.

Окремо слід звернути увагу на чинники, що перешкоджають упровадженню ефективних координаційних механізмів: невміння представ-

¹ Briefing Sheet 3. The challenge of coordination. URL: <http://www.ghinet.org/news.htm#sheets>.

² Bor J. The political economy of AIDS leadership in developing countries: an exploratory analysis. *Social Science and Medicine*. 2007. № 64. P. 1585-1599.

ників влади повною мірою відстоювати свої ідеї та пропозиції, брак співпраці між ними самими й конкуренція між ними. Ця проблема також виходить за межі стосунків, які сформувались у сфері захисту прав дітей. На небажання та невміння українських громадських організацій використовувати співпрацю звертають увагу різні дослідники, зокрема, Ю. Джигир та К. Майнзюк¹.

Таким чином, під механізмом координаційної діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні пропонуємо розуміти систему специфічних елементів, які дають змогу реалізувати компетентним органам їх координаційну роль у сфері захисту прав дітей та реалізації ювенальної політики в Україні, чітке розуміння, нормативне визначення та виконання яких є запорукою ефективності діяльності відповідних органів, усунення (запобігання) дублювання функцій між ними під час виконання спільних завдань².

Отже, проблеми координації діяльності суб'єктів ювенальної політики не є притаманними виключно українським реаліям. Особливо яскраво виокремлюються вони у країнах пострадянського простору, в котрих спостерігається політична нестабільність.

Наразі брак координації як характерна риса політичного й інституціонального контексту ювенальної політики в Україні є віддзеркаленням низької спроможності державного апарату до вироблення послідовної політики, сформованої в нашій державі політичної й управлінської культури, недостатньої взаємодії між різними гілками влади, зацікавленими міністерствами, владою національного та місцевого рівнів, між урядом, громадянським суспільством і бізнесом.

¹ Джигир Ю., Майнзюк К. Стан та проблеми процесів децентралізації в Україні. Парламент. 2008. № 3. С. 31-39.

² Бурбика М.М. Поняття та елементи механізму координаційної діяльності органів прокуратури. URL : <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24284/1/2.pdf>.

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики

Адміністративно-правова реалізація державної політики щодо охорони дитинства здійснюється через розробку і впровадження цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, де координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади забезпечує Кабінет Міністрів України.

Безпосередньо забезпечення прав дитини та реалізації ювенальної політики в Україні покладено на певне коло суб'єктів. Водночас ні в юридичній літературі, ні законодавцем чітко не визначено коло суб'єктів, які здійснюють забезпечення прав дитини в Україні. Тому це питання потребує окремого дослідження.

Попередній розгляд тематики дозволив встановити, що до суб'єктів, які здійснюють забезпечення прав дитини, в Україні належать такі організації:

а) міжнародні: Комітет ООН з прав дитини, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) в Україні;

б) національні: 1) суб'єкти, наділені владними повноваженнями: Президент України; орган законодавчої влади – Верховна Рада України, комітети; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; органи виконавчої влади: вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Згідно з концепцією адміністративної реформи в Україні і відповідно до пункту 1 Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту створено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державну службу інтелектуальної власності України, Державну службу молоді та спорту України. Згідно з п. 7 зазначеного Указу Кабінету Міністрів України було доручено у двомісячний строк подати проє-

кти положень про міністерства та центральні органи виконавчої влади¹. Враховуючи зазначене, можемо стверджувати, що в системі суб'єктів адміністративно-правової реалізації ювенальної політики в Україні хоч і повільно, проте вже відбувається процес реорганізації, спрямований на вдосконалення функціонування органів державної влади.

Також до суб'єктів адміністративно-правової реалізації ювенальної політики можна віднести реорганізоване Міністерство соціальної політики України (структурний підрозділ з питань дитячої праці), Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України (поліцію), Державну пенітенціарну службу України, місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; органи судової влади; прокуратуру; Національну раду з питань молодіжної політики; Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення; інших суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями: адвокатуру; профспілки; громадські організації, у тому числі молодіжні та дитячі; політичні партії; органи громадської самодіяльності; засоби масової інформації. Це дозволяє поділити їх на основні та допоміжні, виходячи із особливостей делегованих державою повноважень. При цьому основними можемо назвати ті суб'єкти, рішення яких є обов'язковими у процесі реалізації ювенальної політики держави, а допоміжні, відповідно, лише сприяють зазначеному процесу.

У процесі реалізації своїх завдань та функцій суб'єкти реалізації ювенальної політики активно використовують різноманітні за характером, формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити, як їх визначають у юридичній літературі, адміністративно-правові засоби. Практична реалізація адміністративно-правових засобів здійснюється в межах діяльності, яка в юридичній літературі отримала назву адміністративної².

Безумовно, виконання суб'єктами реалізації ювенальної політики своїх функцій передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної. Проте за обсягом та багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні суб'єктів реалізації ювенальної політики. Адміністративна діяльність є різнови-

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10.12.2010 № 1085/2010 року. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

² Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С. 9.

дом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині самої системи суб'єктів реалізації ювенальної політики, так і за її межами.

Дослідження поняття адміністративної діяльності та визначення її ознак викликає певні труднощі, адже термін “адміністративна діяльність” у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном “державне управління”¹. Сам термін “адміністративна діяльність” не є новим у науці адміністративного права. У науковий обіг цей термін увів радянський учений-адміністративіст І.І. Євтихієв, який визначав адміністративну діяльність як діяльність виконавчо-розпорядчих органів у формі видання актів управління та застосування примусу².

З метою більш ґрунтовного з'ясування сутності поняття адміністративної діяльності необхідно проаналізувати найбільш поширені в адміністративно-правовій літературі визначення цього поняття. Так, Л.В. Коваль під адміністративною діяльністю розуміє видання нормативних та індивідуальних актів³. Однак запропоноване визначення не дозволяє, по-перше, визначити сферу державної діяльності, в якій вона може бути реалізована; по-друге, суб'єктів, уповноважених на здійснення такого виду діяльності; по-третє, вона пов'язується лише з виданням правових актів, що залишає поза її межами такі форми діяльності, як, наприклад, учинення дій юридичного характеру чи здійснення організаційних заходів.

Аналіз різноманітних літературних джерел свідчить, що здебільшого поняття адміністративної діяльності використовується для характеристики специфічного виду діяльності органів внутрішніх справ (поліції), що, на нашу думку, суттєво не впливає на природу діяльності, яка отримала назву адміністративної.

Категорія «діяльність» широко обговорювалася в науковій та філософській літературі. Більшість авторів розуміє діяльність як спосіб існування соціальної дійсності. При цьому зміст людської діяльності в найбільш широкому розумінні – це процес взаємодії між суб'єктом і об'єктом з метою цілеспрямованого перетворення людиною тих чи ін-

¹ Лазарев Б.М. Формы государственного управления. Формы государственного управления: Сб. статей. М., 1983. С. 9.

² Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: Дис. ... д-ра юрид. н. М., 1948. С. 174.

³ Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. К., 1998. С. 116.

ших матеріальних чи ідеальних форм буття¹.

Кожна окрема наука розглядає діяльність відповідно до цілей та завдань дослідження, тому можна виокремити декілька основних позицій щодо розуміння поняття «діяльність», але спільним для всіх залишається системний підхід.

У сучасному філософському словнику зазначено, що діяльність виникає в трьох основних видах: матеріальна, духовна, суспільно-політична. Елементами діяльності є люди, їх потреби та інтереси, предмети діяльності, мотиви, цілі, способи та форми її здійснення².

Для аналізу діяльності з позиції управління (управлінський підхід) найбільш важливою буде саме соціально-перетворювальна чи, як зазначено у філософському словнику, суспільно-політична складова діяльності.

Як зазначали ще В. Вільсон і Ф. Гуднау, у державному управлінні діяльність може бути лише двох видів: політична та адміністративна³. Дихотомія співвідношення політики та управління, як зазначає Д. Уалдо в книзі «Адміністративна держава», усе ще залишається сутнісною характеристикою державного управління. Стійку позицію має формула «політика – адміністрація», зміст якої полягає в тому, що державна діяльність поділена на дві частини – рішення та виконання. Такий поділ зумовив панування в сучасній теорії державного управління концепції нового державного управління, концепції політичних мереж та нової концепції керівництва, яка сьогодні формується.

Основний зміст концепції нового державного управління полягає в тому, що адміністративні працівники мають вагомий вплив на прийняття політичних рішень. Відповідно до концепції політичних мереж прийнято вживати поняття «governance» у значенні «політичне управління». У концепції керівництва державне управління – не стільки виконавча функція влади, скільки один із суб'єктів суспільно-політичного процесу з вироблення узгоджених політичних рішень спільно зі структурами громадянського суспільства⁴.

Слід зазначити, що адміністративну діяльність здійснюють не тільки органи внутрішніх справ, але й інші інституції виконавчої влади. Адже адміністративна діяльність – це передусім управлінська діяль-

¹ Антонюк О. Адміністративний менеджмент: етико-методологічні засади. Персонал. 2006. № 12. С. 60.

² Философский словарь. Авт-сост.: И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, А.В. Шуба. К., 2006. С. 203.

³ Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. К., 2004. С. 40.

⁴ Политико-административное управление: Учеб. Общ. ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгун. М., 2004. С. 195.

ність, урегульована нормами адміністративного права. Тому й центральні органи виконавчої влади, і їх територіальні органи, а також місцеві державні адміністрації виконують функції адміністративної діяльності. Делеговані повноваження щодо здійснення завдань державного значення реалізують також органи місцевого самоврядування. Стаття 143 Конституції України прямо дозволяє делегування повноважень цим органам. Органам місцевого самоврядування, сказано в даній статті, можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності¹. Таким чином, орган місцевого самоврядування може так само, як і сам орган виконавчої влади, виконувати управлінські функції, урегульовані нормами адміністративного права, тобто здійснювати адміністративну діяльність.

Слід зазначити, що спільними рисами виконавчої влади і адміністративної діяльності є виконавчий характер діяльності, адже і виконавча влада, і адміністративна діяльність засновані на виконанні законів, підзаконність є їхнім загальним принципом функціонування. Спільними їх ознаками є цілеспрямованість впливу управляючого суб'єкта на об'єкт управління, організуючий характер такого впливу, а також надання адміністративних послуг громадянам. Таким чином, адміністративна діяльність і виконавча влада в цих аспектах збігаються і можуть розглядатися як тотожні поняття.

Однак адміністративна діяльність органів влади є поняттям в деякому розумінні ширшим за поняття виконавчої влади: передусім за суб'єктом її здійснення вона не збігається з виконавчою владою, яку здійснюють лише органи цієї гілки влади та спеціальні інституції, яким делеговані повноваження на здійснення функцій органів виконавчої влади, тоді як адміністративну діяльність як управлінську діяльність, урегульовану нормами адміністративного права, здійснюють не тільки органи виконавчої влади. Вона притаманна й органам інших гілок влади. Сюди належать, наприклад, суди; звичайно, їх основна діяльність – це правосуддя, але без організаційної діяльності в окремо взятому суді не обходиться і ця діяльність, урегульована адміністративним правом. Нещодавно цей аспект управлінської діяльності був предметом дослі-

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами). Верховна Рада України. ВВР. 1996.№ 30. Ст. 141.

дження на рівні українсько-канадського проекту судової співпраці. Як зазначають учасники проекту, «вперше в українській юридичній літературі так глибоко вивчаються питання організації управління в суді»¹. Управління в суді також регулюється адміністративним правом, і воно може розглядатись у відповідній своїй частині як адміністративна діяльність².

Адміністративний – той, що пов'язаний з управлінням, адміністрацією³. Етимологічний словник української мови зазначає, що слово «адміністративний», «адміністрація» походять від латинського «administratio», що означає «прислужування, допомога, керування», і є похідним від дієслова «administro» – «прислужую, допомагаю, керую, завідую», утвореного від префікса «ad-» («при-, до-») і дієслова «ministro» (служу, керую), що походить від «minister» – слуга, помічник⁴. Адміністрація – це: 1) сукупність державних органів, що здійснюють функції управління; 2) посадові особи управління, керівний склад установи, організації, підприємства; 3) розпорядники, відповідальні улаштувачі будь-чого⁵. Таким чином, адміністративний у широкому розумінні – це той, що пов'язаний загалом з управлінською діяльністю, як політичною, так і власне адміністративною; у вузькому тлумаченні – той, що пов'язаний з бюрократичним методом управління та виконанням політичних рішень.

Як зазначає Л. Гордієнко, адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Відповідно до поділу управлінської праці первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда. Тобто дослідниця розглядає адміністративну діяльність з позиції аналізу системи «посада – працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації⁶.

Такий кваліфікаційно-посадовий підхід, по-перше, не охоплює всіх операцій, властивих адміністративній діяльності. У реальному житті посадовим особам доводиться значну частину часу витратити саме на

¹ Сучасне управління в суді: Навч.-практ. Посібник. Відп. ред.: проф. І.П. Голосніченко (Україна), проф. Пітер Г. Соломон-молодший (Канада). К., 2010. С. 515.

² Золотарьова Н.І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності. URL: http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11%20-%201_9_%20-%202033.pdf.

³ Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003. С. 23.

⁴ Етимологічний словник української мови: У 7 т. Т. 1. К., 1982. С. 49.

⁵ Там само. – С. 23.

⁶ Гордієнко Л. Ю. Менеджмент державної установи: Навч. посіб. Х., 2001. С. 54.

виконання функцій, не передбачених посадовими інструкціями. По-друге, у даному визначенні відсутня мета здійснення діяльності, що дає можливість будь-які дії, здійснювані працівниками апарату, відносити до адміністративної діяльності.

Також у науковій та навчальній літературі зустрічаються терміни «адміністративно-державницька діяльність» та «адміністрування», які використовуються окремими авторами як синоніми. Як вважають Б. Новіков, Г. Сініок, П. Круш, О. Антонюк¹, адміністративно-державницька діяльність є об'єктом теорії адміністративно-державного управління, яку можна визначити як процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації, посиляючись на визначення Другої наради експертів ООН. До сфери адміністративно-державницького управління автори відносять:

- пошук раціональних способів організації державного менеджменту на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому;
- проблема підготовки та рекрутування управлінських кадрів;
- удосконалення функціонування механізму державного адміністрування, тобто розробка теорії прийняття державних рішень та політичного лідерства, методів адміністративно-державного управління у кризових і конфліктних ситуаціях тощо.

На нашу думку, визначене в такий спосіб адміністративно-державне управління є не чим іншим, як державним управлінням у широкому його розумінні. Як зазначають фахівці з проблем державного управління, державне управління – це сукупність видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади, прийняте на рівні аналізу системи соціального управління в цілому, виявлення її відносно самостійних підсистем².

Дослідники наголошують саме на важливості адміністративної діяльності в державному управлінні³. Тоді й адміністративно-державницька діяльність є не чим іншим, як адміністративною діяльністю органів чи посадових осіб у сфері державного управління. Використання терміну «адміністрування», як синоніма категорії «адміністративно-державницька діяльність», є не зовсім доцільним, оскільки адмініст-

¹ Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. К., 2004. С. 240.

² Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. К., 2003. С. 40; Державне управління: теорія та практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 1998. С. 235.

³ Антонюк, О. Адміністративний менеджмент: етико-методологічні засади. Персонал. 2006. № 12. С. 58.

ративна діяльність є ширшим поняттям і включає в себе адміністрування, як один із методів її здійснення.

Російські фахівці з питань державного управління зазначають, що державне управління включає дві складові: державно-політичне управління та державно-адміністративне управління, розуміючи під державно-політичним управлінням діяльність інститутів політичної влади, а під державно-адміністративним управлінням – процес професійного оперативного щоденного організуючо-регулюючого впливу на суспільні відносини, вирішення загальних, групових та приватних справ на підґрунті і для виконання політичних рішень; реальне здійснення виконавчої влади, практичну підзаконну діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, посадових осіб, державних службовців, усіх професіоналів державних установ¹. Таким чином, вони ототожнюють державно-політичне управління з діяльністю, а державно-адміністративне управління – із процесом здійснення цієї діяльності, тобто з вузьким тлумаченням державного управління як особливого та самостійного різновиду діяльності державних органів, органів виконавчої влади.

Адміністративній діяльності у сфері державного управління як одному з видів управлінської діяльності також притаманні всі її властивості, адаптовані до умов державного управління. Елементи управлінської діяльності, властиві адміністративній діяльності, мають логічний зв'язок з управлінською категорією, що визначають такі її характеристики: з якою метою здійснюється адміністративна діяльність; що спричинило її здійснення; на що спрямовані її дії; який вид впливу вона здійснює.

З огляду на сутність управлінської праці, що є різновидом розумової праці, фахівці виділяють такі елементи процесу управління: мету, ситуацію, проблему, рішення. Таким чином, для адміністративної діяльності як процесу управління характерні також визначення мети здійснення адміністративних дій, аналіз ситуації, визначення проблеми, пошук шляхів їх вирішення.

Адміністративна діяльність також базується на основних функціях менеджменту: плануванні, організації, мотивації, контролі та конкретизується залежно від цілей, завдань, проблем, що вирішуються.

Управлінська діяльність у сфері державного управління, як зазначалось вище, має два різновиди залежно від виконуваних функцій і мети діяльності: політичний та адміністративний. Метою політичної діяльно-

¹ Глазунова Н.И. Государственное управление: Учеб. для вузов. М., 2004; Политико-административное управление: Учебник. Общ. ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов. М., 2004. С. 49.

сті є встановлення стратегічних пріоритетів розвитку суспільства, метою ж адміністративної – виконання й тактичне впровадження обраної стратегії.

Отже, якщо порівняти державне управління з управлінням у комерційному секторі, застосовуючи діяльнісний підхід, то спостерігається певна подібність: у комерційному секторі стратегію фірми визначають акціонери, а операційне управління здійснюється безпосередньо керівництвом та менеджерським складом компанії, у державному ж управлінні політична еліта має визначити стратегічні пріоритети розвитку суспільства, а оперативне запровадження їх має здійснювати бюрократичний апарат державних службовців. Отже, як висновок, адміністративна діяльність у державному управлінні є подібною до операційного управління в комерційному секторі з властивими йому рисами. Відмінність полягає лише в меті діяльності та способах її досягнення.

Адміністративна діяльність, будучи різновидом управлінської діяльності, спрямована на організацію різноманітних процесів і управління ними.

На думку авторів книги «Управлінська діяльність менеджера. Основи менеджменту», поняття «управлінська діяльність» є провідним, головним серед інших видів діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуально або колективно) з метою вирішення відповідних завдань, виконання функцій¹.

Посадова діяльність управлінських працівників за своєю технологією поділяється на три основні цикли, у межах яких виконуються різні операції та процедури:

- інформаційний цикл – пошук, збирання, передача, обробка, збереження всіх видів інформації. Цим переважно займаються спеціалісти і технічні виконавці;

- логіко-розумовий цикл – вироблення і прийняття управлінських рішень (дослідження, науково-технічні й інші розробки, техніко-економічні розрахунки, прогнози, вироблення рішень). Здебільшого це виконують спеціалісти і керівники;

- організаційний цикл – організаційно-управлінський вплив на об'єкт управління та реалізація рішення. Підбір і розміщення кадрів, інструктаж, доведення завдань до виконавців, оперативне планування, організація трудових процесів персоналу, координація, контроль виконання і т. ін. Це функція керівників.

¹ Черкасов В.В., Платонов С.В., Третяк В.Й. Управленческая деятельность менеджера. Основы менеджмента. К.,1998. С. 147.

Адміністративній діяльності в державному управлінні також притаманні такі технологічні цикли, але акцент зміщується з інформаційного та логіко-розумового циклу на організаційний.

Адміністративна діяльність, як вид управлінської діяльності, є невід'ємним атрибутом динамічних систем різного порядку, з яких складається матеріальний світ. У загальноприйнятому тлумаченні система – це сукупність елементів (компонентів), між якими внутрішні зв'язки сильніші за зовнішні, завдяки чому вона існує як єдине ціле. Використовуючи системний підхід, управління можна визначити, як оптимальний вплив суб'єкта системи на її об'єкт відповідно до місії і цілей системи¹. Адміністративна діяльність, як один із видів управлінського впливу, притаманна лише соціальним системам, тому її можна визначити як оптимальний вплив суб'єкта соціальної системи на об'єкт з використанням переважно адміністративних методів управління.

Адміністративні методи управління – це організаційно-розпорядчі методи, що пронизують усі відносини у сфері державного управління, і є сукупністю прийомів, впливів, які базуються на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління. Це методи, що ґрунтуються на силі та авторитетові влади, тобто указах, постановах, наказах, розпорядженнях, вказівках, інструкціях, і дозволяють регламентувати діяльність, забезпечують організацію нормативами й підтримують дисципліну.

Загалом система адміністративних методів може бути подана як сукупність двох рівнозначних елементів, які впливають на структуру управління (регламентація діяльності, нормування в системі управління) і на процес управління (підготовка, прийняття, організація виконання і контроль за управлінськими рішеннями). Організаційний вплив на структуру управління здійснюється здебільшого шляхом організаційного регламентування, нормування, організаційно-методичного інструктування і проектування. Вплив на процес управління, по суті, – це методи розпорядчого впливу керівника на колектив загалом і особистість зокрема².

Характерними особливостями адміністративних методів управління є: прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків); односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення,

¹ Чорний Г.М. Управління: концептуальні засади національного менеджменту: Монографія. К., 2005. С. 12.

² Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: Учеб. пособие. 5-е изд., стереотип. Мн., 2003. С. 133.

умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається, як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну¹.

Фахівці з питань управління та менеджменту щодо класифікації адміністративних методів управління одностайної думки не мають. Серед запропонованих поглядів, на нашу думку, найбільш коректною є класифікація, яку запропонували В. Стадник та М. Йохна. Зазначені автори поділяють адміністративні методи управління на організаційні та оперативно-розпорядчі².

Хоча адміністративні методи управління і є провідними у процесі здійснення адміністративної діяльності, але не можна заперечувати роль соціально-психологічних, економічних, правових, інших методів управління, які використовуються комплексно під час її проведення.

Продуктом управлінської діяльності є управлінські рішення, тобто проект конкретного впливу керівників, спеціалістів та повноважних колегіальних і колективних органів на об'єкт управління. Метою такого впливу може бути підтримання стабільності стану об'єкта або переведення його у якийсь бажаний стан. Оскільки акт прийняття рішення сам по собі не викликає змін ані в об'єкті управління, ані в самій системі загалом, його доцільно розглядати, як безпосередній первинний проміжний продукт управлінської праці. І лише з виконанням рішення в об'єкті управління спостерігаються відповідні зміни.

Адміністративна діяльність у такому випадку виникатиме лише на стадії виконання рішення, тому її можна визначити, як вид управлінської діяльності, здійснюваної з метою досягнення цілей організації шляхом виконання організаційно-розпорядчих функцій.

Особливістю управлінської праці саме на стадії виконання рішення є той факт, що тільки певна частина управлінських рішень виконується суб'єктом прийняття рішення самостійно, а інша для виконання делегується спеціалістам та керівникам структурних підрозділів, які діють аналогічно³. Таким чином, адміністративна діяльність суб'єкта прийняття рішення «розмивається» у процесі його реалізації.

Автори словника-довідника з державного управління виділяють

¹ Основы социального управления: Учеб. Пособие. Под ред. В.Н. Иванова. М., 2001. С. 27; Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М., 2004.

² Стадник В.В., Йохна М.А. Менеджмент: Посібник. К., 2003. 464 с.

³ Чорний Г.М. Управління: концептуальні засади національного менеджменту: Монографія. К., 2005. С. 52.

такі основні елементи системи адміністративної діяльності: планування, організацію, управління персоналом, керівництво, координацію, звітність, укладання бюджету¹. На нашу думку, такий підхід поєднує різні рівні узагальнення: функції державного управління з конкретними етапами її виконання. Ми вважаємо, що в системі адміністративної діяльності необхідно виділити такі підсистеми: інституційну, інституціональну, функціональну, організаційну, комунікаційну й кадрову.

Інституційна підсистема – це сукупність органів публічного адміністративного управління та посадових осіб, формалізованих на основі Законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та адміністрацій відповідних рівнів управління, які здійснюють організаційно-розпорядчі функції держави. Вона включає три організаційно-правові форми адміністративних органів: міністерства, які реалізують державну політику в певній сфері; служби, призначені для здійснення контролю та нагляду; агентства (комітети), які виконують специфічні функції держави.

Інституціональна підсистема – це сукупність формальних і неформальних правил, які сприяють адміністративній діяльності або на основі яких вона здійснюється. До них можна віднести нормативно врегульовані та неформальні правила взаємодії між суб'єктами та об'єктами державного управління.

Функціональна підсистема – це сукупність функцій, що виконуються суб'єктами державного управління в процесі здійснення адміністративної діяльності. До неї належать основні функції державного управління: планування, мотивація, організація, контроль.

Організаційна підсистема включає механізми організації та здійснення адміністративної діяльності.

Комунікаційна підсистема пов'язана зі способами збирання, аналізу, обробки інформації в процесі проведення адміністративної діяльності.

Кадрова підсистема пов'язана з підбором висококваліфікованих кадрів, роботою з особовим складом, зі створенням необхідних умов для здійснення адміністративної діяльності.

Загалом усі компоненти адміністративної діяльності в процесі її здійснення взаємопов'язані та взаємообумовлені і у своїй сукупності утворюють цілісну динамічну систему².

¹ Державне управління: Словник-довідник. Заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К., 2002. С. 122.

² Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2009. Вип. 1 (1). С. 59.

Зазначені поняття адміністративної діяльності дещо обмежують зміст цієї діяльності і зводять її до забезпечення працівниками органів внутрішніх справ функції щодо охорони правовідносин, фактично отожднюючи її з правоохоронною діяльністю. При цьому автори цих понять хоча й говорять про те, що поліція здійснює і правозастосовну адміністративну діяльність, при цьому вказують на її обслуговуючий характер, визнаючи її засобом забезпечення правоохоронної діяльності¹.

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики, посадових осіб та практику застосування, свідчить, що адміністративною за своєю сутністю є діяльність багатьох органів державної влади, яка, зокрема, охоплює забезпечення захисту прав дітей, здійснення перевірок заяв та повідомлень про факти порушення прав дітей, попередження та припинення правопорушень проти дітей тощо. Крім того, адміністративно-правові засоби, які використовуються посадовими особами, що наділені правом реалізації ювенальної політики, широко застосовуються у процесі створення сприятливих умов для всебічного, повного розвитку особистості дитини, створення належних умов для її повноцінного психофізичного розвитку.

Отже, з одного боку, адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики охоплює правотворчу та індивідуально-розпорядчу діяльність, спрямовану на створення сприятливих умов для всебічного, повного розвитку особистості дитини, створення належних умов для її повноцінного психофізичного розвитку. З іншого боку, адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики спрямована на запобігання, попередження та припинення правопорушень проти дітей, їх виявлення та припинення, на забезпечення безпеки держави та суспільства.

В існуванні цих двох сторін адміністративної діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики і полягає двоїстість її природи: здійснюючи управління в ювенальній сфері, суб'єкти реалізації ювенальної політики одночасно, а може, й перш за все, повинні забезпечувати в ній дотримання режиму законності та правопорядку.

Отже, адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики у цьому сенсі фактично являє собою один з основних напрямів забезпечення захисту національних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її громадян, захисту прав та інтересів громадян, попередження та припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративно-процесуального забезпечення

¹ Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: Підручник. За заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К., 1995. С. 8.

та адміністративних стягнень.

Зважаючи на неоднорідність суспільних відносин у сфері ювенально-правового регулювання, які зумовлені комплексним характером сучасного законодавства, слід зазначити, що адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики регламентується нормами кількох галузей права: сімейного, фінансового, цивільного, проте домінуючими є все ж таки норми адміністративного права (включаючи його процесуальну складову).

Тут спостерігається певна суперечність: здавалося б, предметна сфера диктує відповідне нормативне супроводження, проте регламентація ювенальної політики належить саме до адміністративної, а не ювенальної (ювенологічної) галузі права. Спробуємо довести нашу позицію.

По-перше, і донині серед науковців не існує єдиної точки зору щодо галузевої належності ювенального права. Одні правознавці вважають ювенальне право інститутом адміністративного права¹, інші визнають його самостійною галуззю права² або ж спеціальною його галуззю³, проте переважна більшість зараховує його до комплексних галузей⁴. Є думка, що йтися може тільки про ювенальне законодавство, тобто законодавство про захист прав дітей.

По-друге, майже однотайно науковці визнають, що предметом регулювання ювенального (ювенологічного) права є широке коло суспільних відносин, які регламентуються нормами різних галузей права, таких, як адміністративне, сімейне, цивільне, кримінальне, трудове тощо. Утім, цей комплекс суспільних відносин хоча й є різнорідним, все ж за допомогою такого фактора, як наявність спеціального учасника – дитини, інтегрується у певну специфічну сукупність – ювенальні відносини.

По-третє, переважна частина цих суспільних відносин, учасниками яких є спеціально уповноважені органи влади та їх посадові особи, пов'язані із захистом прав дітей, створенням належних умов для норма-

¹ Грушевський М. Дитина у звичаях та віруваннях українського народу. К., 2006. С. 13.

² Ягофаров Д.А. Ювенальное право. Основы государства и права. 2003. № 1. С. 75; Крестовська Н.М. Принципи ювенального права України. Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 2008. Вип. 36. С. 64.

³ Воробьев В.Ф. Правовое стимулирование обеспечения жизни несовершеннолетних: проблемы теории и практики. Методологические и конституционные основы правового стимулирования и обеспечения жизнедеятельности несовершеннолетних в Российской Федерации: Монография: В 2 ч. М., 2003. Ч. 1. С. 28.

⁴ Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права. Правоведение. 1975. № 3. С. 76; Охрана детства: официальные и методические материалы. Х., 1922. С. 5; Куфаев В. Детское право, его предмет и объем. Право и жизнь. 1926. № 8/10. С. 60.

льного психофізичного розвитку дитини, встановленням спеціальних режимів, правовим статусом спеціально уповноважених органів. Усі ці відносини мають управлінський, організаційний характер і в цілому охоплюються адміністративно-правовим регулюванням, а отже, регулюються нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права.

Таким чином, з урахуванням зазначених ознак адміністративної діяльності та особливостей сфери реалізації ювенальної політики можемо сформулювати таке визначення поняття адміністративної діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики: адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики – це урегульована переважно нормами адміністративного права підзаконна цілеспрямована державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана із практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію ювенальної політики держави, та організацією й функціонуванням системи захисту прав дітей, сприяння створенню умов для їх нормального психофізичного розвитку.

Формулювання поняття адміністративної діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики вимагає з'ясування питання щодо ознак цього специфічного виду діяльності, тобто таких рис, які індивідуалізують цей феномен. Такий підхід також дозволяє охарактеризувати адміністративну діяльність в її масштабності – від підготовки та прийняття правових норм до їх реалізації за допомогою забезпечувальних механізмів.

Адміністративна діяльність, здійснювана суб'єктами реалізації ювенальної політики, характеризується такими ознаками. Насамперед, це особливий вид діяльності щодо здійснення державної виконавчої влади у сфері ювенально-правового регулювання суспільних відносин, який відрізняється від діяльності з реалізації законодавчої та судової влади своїм змістом, формою і методами. Саме це і є визначальним для усвідомлення сутності цього виду діяльності та зумовлює існування усіх інших ознак.

Державно-владний характер адміністративної діяльності – це різновид діяльності, що є прерогативою відповідних компетентних органів держави – суб'єктів реалізації ювенальної політики (детально було розглянуто в підрозділі 3.2.). Її здійснення забезпечується сукупністю державних засобів економічного і політичного, соціального й ідеологічного, заохочувального та примусового характеру. Державно-владний момент становить її суттєву властивість, дозволяє виступати дієвим засобом у процесі регулювання суспільних відносин. Суб'єкти реалізації ювенальної політики здійснюють свої повноваження в офіційному по-

рядку від імені держави у межах компетенції, чітко визначеної законом. Вони уповноважені здійснювати контроль за дотриманням прав дітей, давати юридичну оцінку діям та вчинкам громадян у сфері реалізації ювенальної політики, виявляти правопорушення та реагувати на них у встановленому законом порядку, а також давати в межах своєї компетенції обов'язкові для виконання розпорядження та висувати такі ж обов'язкові для виконання вимоги, застосовувати у передбачених законом випадках та формах заходи примусового характеру.

Публічність адміністративної діяльності полягає в тому, що вона здійснюється не для задоволення приватних, особистих потреб тих, на кого вона покладається, а в інтересах «усіх і кожного». Захищаючи національні інтереси України, вживаючи заходів щодо захисту інтересів дітей, протидіючи правопорушенням, суб'єкти реалізації ювенальної політики здійснюють адміністративну діяльність в інтересах усіх. Водночас адміністративна діяльність здійснюється і в інтересах кожного.

Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики є підзаконною діяльністю. Вона здійснюється на підставі й для виконання законів та інших правових актів у точній відповідності та у межах, визначених законом, з використанням відповідних правових засобів. Підзаконність адміністративної діяльності також має важливе значення, оскільки в процесі цієї діяльності насамперед реалізуються приписи закону. Застосування посадовими особами норм закону зумовлюється розв'язанням конкретних життєвих ситуацій та певними обставинами. Так, особи, уповноважені на реалізацію ювенальної політики, можуть давати безпосередні приписи (наприклад, вимоги про негайне припинення порушення прав дітей, створення належних умов для їх нормального психофізичного розвитку) або вчиняти дії, зміст яких становить виконання прямих приписів закону (наприклад, перевірка документів та відомостей, необхідних для усиновлення (удочеріння)).

У процесі здійснення адміністративної діяльності уповноважені органи розробляють та видають відомчі нормативно-правові акти. Норми, що в них містяться, мають підзаконний характер, оскільки приймаються ці акти для виконання вимог закону, їх конкретизації та деталізації. Досить часто органи, уповноважені на реалізацію ювенальної політики, реалізуючи свої правотворчі повноваження, не спрощують спеціальні процедури, а, навпаки, безпідставно ускладнюють їх.

Крім того, органи реалізації ювенальної політики уповноважені самостійно здійснювати діяльність, пов'язану з притягненням до адміністративної відповідальності порушників чинного законодавства, застосовувати до них заходи примусового характеру. Безперечно, ця діяль-

ність повинна відбуватись у повній відповідності до вимог закону. Тому слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова, який вважає, що діяльність державних інститутів має підпорядковуватися потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави¹. З його погляду, така перебудова діяльності державних органів вимагає заміни домінуючої дотепер ідеології «панування» держави над людиною на протилежну – ідеологію «служіння» держави інтересам людини.

Адміністративна діяльність – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Її головною метою є виконання вимог чинного національного законодавства та зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань, що входять у компетенцію суб'єктів реалізації ювенальної політики, тобто практичне запровадження в життя законів та інших нормативних актів. Водночас для успішного та ефективного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені розпорядчими повноваженнями, які передбачають можливість підпорядкування об'єктів управління його суб'єкту. Як наслідок, відносини, що виникають у процесі цієї діяльності, є відносинами субординаційними, владно-організуючими, розпорядчими. Без необхідних розпорядчих повноважень практично неможливо забезпечити досягнення мети – виконання закону та інших нормативних актів, повсякденного керівництва роботою підпорядкованих органів, вирішення інших завдань, що стоять перед державою. Суб'єкти реалізації ювенальної політики видають нормативні акти, що містять нормативні або індивідуальні приписи, застосовують заходи примусового характеру.

Діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики – це різновид організаційної діяльності органів виконавчої влади. Організаційна сутність адміністративної діяльності виявляється в тому, що в процесі її здійснення організується, регулюється, координується спільна цілеспрямована діяльність зацікавлених осіб щодо вирішення завдань у сфері правового регулювання суспільних відносин, а саме: вирішуються питання, пов'язані із захистом інтересів дітей, здійсненням контролю за створенням належних умов для нормального психофізичного розвитку дітей, здійснюється міжнародне співробітництво.

На цій підставі створюється загальний стан упорядкованості суб'єктів та об'єктів управління, зв'язків між ними. Характерним є й те, що в процесі цієї діяльності забезпечується досягнення певних завдань у масштабах усього суспільства, а не тільки в межах окремого колективу,

¹ Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. Право України. 2002. № 3. С. 25.

окремої спільноти людей. Слід погодитися з думкою І. Сабо, який зазначає, що в цьому контексті таку діяльність держави можна назвати трансформуючою діяльністю: економічні та інші суспільні відносини вона перетворює у загальні правові відносини, які згодом фіксуються в нормах для того, щоб впливати на соціальні відносини, перетворюючи їх у правові¹. При цьому адміністративна діяльність не зводиться лише до беззмістовної форми, яка надає стабільності, міцності, гарантованості соціально-економічному, політичному змісту. Безперервність, постійність та планомірність адміністративної діяльності, як ознака, ґрунтується на історичному досвіді та об'єктивних закономірностях функціонування системи суб'єктів реалізації ювенальної політики, головним призначенням яких є безпосередня реалізація ювенальної політики – складової єдиної загальнодержавної політики. У процесі досліджуваної діяльності вирішуються завдання й реалізуються функції держави, забезпечується захист як інтересів держави, так і конституційних прав та інтересів дітей, а також відповідних суб'єктів (дитячих будинків, дитячих будинків сімейного типу, громадських організацій, волонтерських рухів тощо).

Процесуалізація адміністративної діяльності – нормативно регламентована система послідовно здійснюваних суб'єктами реалізації ювенальної політики та їх посадовими особами в установлених процесуальними формами дій, операцій. Процесуальна регламентація адміністративної діяльності – найважливіша гарантія забезпечення режиму законності в найширшому значенні цього поняття та ефективний спосіб забезпечення прав і законних інтересів дітей та суб'єктів їх забезпечення. Але не слід забувати, що адміністративна діяльність не має виключно правового характеру, адже складається з правової та неправової (організаційної, фактичної) частин. Іншими словами, не всі дії суб'єктів реалізації ювенальної політики тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків. І якщо правова частина діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики досить детально і чітко регламентована нормами права, то інша її частина підлягає унормуванню лише в загальному вигляді. У рамках загальних норм про права й обов'язки та окремих відповідних процедурних норм (наприклад, про визначення сім'ї такою, що потрапила у складну життєву ситуацію) посадова особа уповноваженого органу самостійно і творчо обирає шляхи і форми вирішення поставлених завдань.

Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики характеризується раціональним поєднанням централізованого ке-

¹ Сабо І. Основы теории права. М., 1974. С. 74.

рівництва з безпосереднім (оперативним) управлінням. Централізоване керівництво отримує відображення у визначенні пріоритетних напрямків діяльності, встановленні загальних правил, нормативів тощо. Для безпосереднього (оперативного) управління характерне існування прямих зв'язків між вищестоящими суб'єктами реалізації ювенальної політики та підпорядкованими їм. І керівництво, і управління здійснюється з використанням вертикальних (субординаційних, ієрархічних) або горизонтальних зв'язків і відносин у системі суб'єктів реалізації ювенальної політики.

Підпорядкованість та підконтрольність адміністративної діяльності відповідним державним інституціям є тією ознакою, наявність якої підвищує якість та ефективність реалізації суб'єктами ювенальної політики своїх повноважень, посилює їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. З іншого боку, органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати умови для належного функціонування суб'єктів реалізації ювенальної політики і сприяти їм у виконанні завдань та функцій.

Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики здійснюється за допомогою різноманітних засобів, способів і прийомів – методів діяльності, які знаходять зовнішнє відображення у конкретних діях різноманітного характеру, що здійснюються у межах їх компетенції і викликають певні наслідки – форми діяльності. В адміністративно-правовій літературі ці методи й форми діяльності органів виконавчої влади, а відтак, і суб'єктів реалізації ювенальної політики, отримали назву адміністративно-правових¹; через їх використання здійснюється вплив на суспільні відносини.

Однією з особливостей адміністративної діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики є її профілактична спрямованість, яка забезпечується такою організацією роботи всіх органів, підрозділів, окремих посадових осіб, сил та засобів, яка б створювала ефективні умови для існування цивілізованих відносин, пов'язаних із контролем за дотриманням прав дітей, виявленням правопорушень та реагуванням на них у встановленому законом порядку.

Адміністративна діяльність за своєю природою є професійною. Професіоналізм – важлива ознака діяльності, що досліджується. Професійний характер адміністративної діяльності зумовлений тим, що спеціалізована діяльність вимагає від тих, хто її здійснює, відповідних професійних знань (право, економіка, психологія) та певних навичок. З огляду на те, що адміністративна діяльність є правопримусовою, ті, хто

¹ Административное право ; под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 1998. С. 255.

її здійснює, мають добре знати свою справу, обґрунтовано, компетентно застосовувати примус, адже безпідставне використання примусових заходів може розглядатись як зловживання владою, спричинятиме невдоволеність громадян та суб'єктів господарювання, породжуватиме конфлікти. Унаслідок цього дану професійну функцію виконують спеціально підготовлені державні службовці, вони компетентно, а значить, ефективно можуть забезпечувати захист національних інтересів держави, права й законних інтересів дітей та суб'єктів діяльності у вказаній сфері.

Успіх у цій роботі досягається тільки за умови глибокого і всебічного аналізу зазначеної діяльності на сучасному етапі та визначення її пріоритетів у майбутньому, аналізу чинної нормативної бази і практики її застосування громадянами та відповідними суб'єктами, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню правопорушень. Суттєве значення в цьому контексті має забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики для громадськості. Це може бути реалізовано шляхом доведення інформації про основні результати діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики, загальну ситуацію у цій сфері через ЗМІ або під час виступів чи повідомлень керівників суб'єктів реалізації ювенальної політики.

Розглянуті ознаки адміністративної діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики характеризують не окремі її сторони чи аспекти, а всю її комплексно, як єдине ціле явище, що складається із взаємозумовлених і взаємопов'язаних частин. Різноманітні зв'язки й відносини, що виникають між цими складовими, та породжувані ними властивості, які визначають їх як систему, забезпечують існування відносно самостійних закономірностей розвитку та функціонування адміністративної діяльності.

Аналіз норм чинного законодавства та практики його застосування дає підстави стверджувати: в системі органів виконавчої влади суб'єкти реалізації ювенальної політики України виступають основним суб'єктом реалізації ювенальної політики держави, що прямо підтверджується нормативним закріпленням такого статусу. Вони є головним системоутворюючим елементом інституціонального механізму формування та реалізації ювенальної політики держави. Наявність національної системи ювенальної служби є невід'ємною ознакою суверенітету держави, однією з найвагоміших умов її політичної й, насамперед, національної незалежності, обов'язковим фактором існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення.

4.2. Принципи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики

Взагалі принцип у праві розглядають як закономірність, як відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів правової системи, яка виражена у вигляді певного наукового положення, що закріплене правом та застосовується у теоретичній та практичній діяльності людей та правильному застосуванню норм права¹. З цього визначення можна зробити висновок про існування таких рівнозначних ознак права: нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність, владно-державний характер, гарантованість та забезпеченість державою, системність.

Разом з тим не можна не помітити, що вказане визначення залишає осторонь діалектичний підхід, який дозволяє повніше розкрити онтологічні та гносеологічні аспекти принципів. Тому, з нашої точки зору, принципами діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики можна назвати об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, причому характер взаємовідносин зазнає змін залежно від державного режиму.

У науковій літературі найбільш поширеною є позиція стосовно того, що принципи – це основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки². Серед науковців-правників склався загальний підхід до розуміння принципів як керівних положень, теоретичних ідей, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві. Проте окремі науковці вважають, що принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них³. Принципи являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, які й визначають зміст такої діяльності. Іншими словами, об'єктивна реальність є джерелом формування принципів.

Визнаючи принцип результатом наукового пізнання, не слід забу-

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К., 1998. Т. 5: П С. 2003. С. 110.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 262.

вати, що не всі закономірності, відносини та взаємозв'язки, у тому числі у сфері адміністративної діяльності ювенальної політики, нині досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Як слушно зазначає Г.В. Атаманчук, багато чого ще не відомо, тому потрібно продовжувати пізнання; те, що зафіксовано і здається в якийсь момент істинним, теж динамічне; постійно змінюються об'єктивні умови, які породжують закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління, а також суб'єктивні фактори, які їх сприймають і застосовують; розвиваються засоби пізнання, наукові інструменти виявлення закономірностей, відносин і взаємозв'язків державного управління, збагачується досвід їх використання в суспільній практиці¹. Вищезазначене стосувалося сфери державного управління, але є цілком прийнятним і для адміністративної діяльності у сфері ювенальної політики та вимагає активної роботи щодо наукового усвідомлення тих чи інших принципів.

Важливим моментом, який потрібно враховувати при дослідженні принципів, є практичне втілення їх у життя. На жаль, як справедливо зауважує В.Б. Авер'янов, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне². Знати принципи не досить, потрібно ще й бажати та могли їх застосовувати у своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Інакше кажучи, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми прав, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм.

Важливість з'ясування питання щодо принципів адміністративної діяльності, їх системи та ролі впливає з розуміння їх як закономірностей розвитку, що знаходять своє відображення в основних засадах, теоретичних ідеях та положеннях, які лежать в основі цієї діяльності. Принципи адміністративної діяльності у сфері реалізації ювенальної політики є проявом та закріпленням закономірностей змісту адміністративної діяльності, вони визначають її сутність, характер та сприяють ефективній реалізації матеріальних і процесуальних норм, що містяться в законодавстві. Принципи адміністративної діяльності динамічні за змістом і формою. Вони формуються у зв'язку з конкретними політичними та соціально-економічними умовами, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Безпосередньо на практиці принципи юридично закріплюються у формі право-

¹ Там само. С. 263.

² Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України. 2006. № 5. С. 12.

вих норм, що являють собою загальні положення, на яких повинна ґрунтуватись адміністративна діяльність. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання.

Крім того, у разі виявлення прогалин у чинному законодавстві чи колізій норм принципи надають можливість уповноваженим посадовим особам чи громадянам діяти належно, з урахуванням саме загальних уявлень, загального духу закону, що знаходить своє відображення у принципах, в тому числі у принципах адміністративної діяльності¹. Розуміння цього є особливо актуальним для адміністративної діяльності суб'єктів ювенальної політики, правове регулювання якої здійснюється за умов перманентних, динамічних, а іноді не зовсім узгоджених та послідовних змін у чинному законодавстві, що часом і призводить до виникнення прогалин та колізій.

Зважаючи на вищезазначене, під принципами адміністративної діяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики пропонуємо розуміти об'єктивні закономірності, відображені у засадних ідеях, положеннях, висновках, що характеризують зміст діяльності зазначеної адміністрації, та зафіксовані у правових нормах або впливають з них.

Розкриваючи принципи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, вважаємо за доцільне звернути нашу увагу на саме поняття «публічна адміністрація»

Сьогодні поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України та працях деяких науковців, але при цьому в сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення цього поняття. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття публічної адміністрації, її сутності та особливостей в конкретних умовах сучасної України.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє дійти висновку, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому розумінні. У вузькому значенні під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 348.

частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

У широкому розумінні в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів¹.

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому розумінні постають також роботи європейських вчених, які публічну адміністрацію трактують як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації².

Українські дослідники також вважають структурно-функціональні характеристики сутністю публічної адміністрації. Наприклад, В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції³.

У словнику термінів і понять з державного управління визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування⁴.

В останніх двох визначеннях вже чітко вказується, що публічна адміністрація – це не звичайна сукупність державних органів, яких до-

¹ Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 12.

² Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. Юридична Україна. 2006. № 8. С. 41.

³ Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. Право України. 2003. № 5. С. 117.

⁴ Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К., 2005. С. 168-169.

сить велика кількість, а сукупність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

З огляду на вищенаведені визначення можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи державної виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади.

Складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «місьцеве самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття. Таким чином, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, керують ними в інтересах суспільства, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Проте публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема, державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися.

На публічну адміністрацію покладено адміністративно-управлінські функції. Мета її діяльності аналогічна меті держави і являє собою служіння інтересам суспільства, а крім того, ще й забезпечення інтересів самої держави.

Суб'єкти публічної адміністрації здійснюють певний цілеспрямований вплив на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення інтересів держави з

інтересами суспільства.

Таким чином, під поняттям «публічна адміністрація» необхідно розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом.

З огляду на наведене визначення публічної адміністрації можна виділити низку притаманних їй ознак (властивостей):

- 1) це певним чином узгоджена й організована система органів;
- 2) її суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- 3) складовими елементами системи є також державні заклади, організації, установи;
- 4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;
- 5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;
- 6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;
- 7) щодо методів впливу, то окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо) застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів¹.

Зрозуміло, що діяльність органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики має ґрунтуватися на певних принципах.

Загалом, виходячи із специфічних завдань, які стоять перед органами публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, та враховуючи європейський напрямок інтеграції українського суспільства, принципи діяльності вищевказаних органів можна поділити на: загальні – притаманні всім органам влади; спеціальні – ті, що належать органам реалізації ювенальної політики в Україні; особливі – принципи ювенального судочинства.

До загальносистемних принципів можна віднести: об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, соціальну спрямованість, оптимізацію управління, комплексність, керованість, контрольованість, гласність, поєднання колегі-

¹ Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.

альності і єдиноначальності¹.

У системі реалізації ювенальної політики можна виділити окремі підсистеми залежно від компетенції державних органів, які мають повноваження: законодавча, виконавча, судова, а також підсистема державних органів, підпорядкованих Президентові України, та підсистема прокуратури.

Серед загальносистемних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики виділено принцип *об'єктивності*. Він означає дію керівної системи на засадах об'єктивних законів і виражає залежність діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики від характеру та закономірностей розвитку суспільства, загальносуспільних цілей розвитку, засобів та ресурсів, що використовуються в управлінні.

Принцип *демократизму* притаманний державному управлінню взагалі та діяльності публічної адміністрації в сфері реалізації ювенальної політики, зокрема. Він відображений у Конституції України (ст. 5) та означає відтворення народовладдя у державному управлінні. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей між суспільством та державою, між громадянами та уповноваженими державними органами. На задоволення інтересів та потреб громадян щодо діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики у демократичному суспільстві спрямована діяльність відповідних міністерств, інших органів влади, які мають повноваження у сфері реалізації ювенальної політики. Разом з тим ці інтереси та потреби, а також відповідні повноваження мають бути нормативно врегульовані. Насамперед це стосується мети, принципів, функцій реалізації ювенальної політики, стратегічних пріоритетів розвитку усієї системи реалізації ювенальної політики, а також організаційної побудови відповідних органів.

Принцип *законності* посідає чільне місце серед принципів діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Принцип законності складає основу правової держави. Дія цього принципу означає, що функціонування державного управління взагалі та діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики зокрема, засноване на законі та складається із практичної реалізації закону; зміни у структурі уповноважених державних органів повинні мати правову основу, провадитись відповідно до змін суспільно-політичних пріоритетів та стратегії розвитку держави; законотворча діяльність по-

¹ Гусаров С.М. До питання про визначення принципів державного управління безпекою дорожнього руху. Вісник Запоріж. юрид. ін-ту. 2002. № 3. С. 80-87.

винна бути впорядкованою; діяльність посадових осіб уповноважених державних органів має засновуватись на чіткому дотриманні закону.

Принцип розподілу влади логічно витікає з принципів демократизму та законності. Він означає, що правотворча, правозастосовна діяльність, контроль за виконанням законів повинні бути скоординовані, збалансовані, розділені за допомогою системи стримувань та противаг. Часто принцип тлумачиться та впроваджується у практику державного управління в цілому шляхом розробки організаційної структури органів державного управління та визначенням, окресленням низки повноважень кожного органу державної влади. Це надзвичайно важливо, тому що існування реально діючого принципу розподілу влад означає забезпечення та гарантування належності влади народу через те, що жодна з гілок влади не зможе узурпувати владу і в такий спосіб спричинити деформацію суспільно-політичного устрою.

Принцип делегування повноважень є логічним продовженням принципу розподілу влад. Його сутність полягає в тому, що органи системи державного управління виконують певні повноваження, що відповідають їх функціональному призначенню. При цьому законодавчі органи приймають закони, органи виконавчої влади здійснюють впровадження законів, органи судової влади здійснюють контроль за дотриманням законності, і жодна з гілок влади не має пріоритету перед іншою; повноваження розподіляються таким чином, щоб дійсно існувала система стримувань та противаг у державному управлінні взагалі та у сфері ювенальної юстиції зокрема.

Принцип ювенальної соціальної спрямованості, якщо розглядати систему державного управління взагалі, означає пріоритетність соціальних інтересів над загальнодержавними.

Існування принципу зумовлене відповідною соціальною орієнтацією держави (ст. 1 Конституції України). Як правильно зазначає О.М. Бандурка, у процесі вироблення й реалізації управлінського рішення органом управління мають бути враховані інтереси суспільства, галузі, конкретної організації та соціально-професійних груп, які її складають (адміністративні працівники, спеціалісти, обслуговуючий персонал, робітники). Від органів управління різні сфери суспільства вимагають прогнозування соціальних наслідків управлінської діяльності¹. Якщо досліджувати систему реалізації ювенальної політики, то зміст принципу соціальної спрямованості полягає насамперед у пріоритеті захисту прав дітей над іншими категоріями осіб.

¹ Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: Підручник. Х., 1996. С. 31.

Принцип оптимізації управління є однією з основних умов розвитку будь-якої системи, у тому числі і системи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, гарантом її ефективної діяльності. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Вона дозволяє вдосконалювати структуру як керівного суб'єкта, так і керованого об'єкта та підвищує їхні функціональні можливості, що призводить до нівелювання негативних процесів усередині системи – чи це є система державного управління в цілому, або система діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики зокрема. Принцип оптимізації діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики означає необхідність розбудови системи управління відповідно до чинників, які на неї впливають – зовнішніх та внутрішніх, а також забезпечення можливості гнучкого реагування наплинність зовнішнього середовища.

Принцип комплексності нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації управління і означає, що дія системи органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики спрямована на виконання єдиної мети – розбудову правової держави. При цьому кожний орган державного управління посідає своє місце в системі органів, виконує відповідні завдання та функції. Жоден з уповноважених органів не може діяти сам по собі, а уся система органів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що притаманні усій системі органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики¹.

Необхідність дії принципів *керованості та контрольованості* ґрунтується на владному характері державного управління взагалі та діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики зокрема. Керованість і контрольованість означає спроможність уповноважених державних органів здійснювати владні повноваження щодо управління реалізацією ювенальної політики за допомогою відповідних засобів і заходів. Дія цього принципу призводить до необхідності вирішення проблеми сполучення централізації та децентралізації управління – оптимізації взаємовідносин між центральними та місцевими органами державного управління, між центральним апаратом та органами місцевого самоврядування.

Принцип гласності діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики означає відкритість, прозорість функціонуван-

¹ Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: Підруч. Х., 1996. С. 34.

ня уповноважених щодо діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики державних органів та органів місцевого самоврядування, що виявляється у можливості здійснення громадського контролю за їх діяльністю, у тому числі через засоби масової інформації; судовий контроль за дотриманням у процесі державного управління діяльністю публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики конституційно закріплених прав, свобод та законних інтересів громадян. У системі діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики принцип гласності постає інструментом реалізації прямого і зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління.

Діяльність публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики у процесі реалізації ювенальної політики відображає співвідношення двох основних форм виявлення владних повноважень. Єдиноначальність прямо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийнятих рішень і є важливим засобом забезпечення оперативного управління. Колегіальність виступає як форма колективної розробки проектів рішень і тим самим підвищує ступінь їх обґрунтованості¹. Дія принципу пов'язана безпосередньо із існуванням субординаційних зв'язків.

Ефективний процес діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики базується на низці *спеціальних принципів*.

Принцип єдності об'єктивного і суб'єктивного в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики передбачає врахування в ювенальній політиці комплексу об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовлюють розвиток соціального буття, зокрема ювенальної сфери життя суспільства².

Ефективне здійснення ювенальної політики можливе в разі органічної єдності об'єктивного й суб'єктивного. Співвідношення між ними демонструє ступінь урегульованості процесів соціального буття, ефективність здійснення ювенальної політики. Застосування у практиці ювенальної політики зазначеного принципу означає, насамперед, пізнання та врахування об'єктивних законів суспільного розвитку загалом і ювенальної сфери зокрема, свідоме використання їх у процесі реалізації такої політики. Цей принцип потребує якнайповнішого аналізу суб'єктами ювенальної політики при виконанні своїх функцій усіх суспільних явищ ювенальної сфери, конкретності та розв'язання їх суперечливості.

¹ Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: Підруч. Х., 1996. С. 36.

² Міщенко Т. Право малозабезпеченої сім'ї на державну підтримку. Соц. захист. 2001. № 8.

Реалізація цього принципу дає змогу своєчасно виявити суперечності процесу соціального розвитку, формування й збагачення цінностей соціального буття.

Застосування на практиці вищевказаного принципу передбачає недопущення розриву об'єктивного й суб'єктивного, забігання наперед в оцінюванні тих чи інших тенденцій соціального розвитку, зокрема пов'язаних із соціальною безпекою. Цей принцип означає також недопущення абсолютизації впливу тих чи інших процесів життєдіяльності суспільства на соціальну безпеку людини; спрощеного, надто прямолінійного трактування закономірностей соціального розвитку, необґрунтованої переоцінки досягнутого, спроб видати бажане у сфері утвердження соціальних цінностей за досягнуте; урахування різноманітності, багатоваріантності розвитку соціального буття, складного, суперечливого переплетення соціального з економічним, політичним, духовним, позитивних і негативних тенденцій, що впливають на соціальний розвиток особистості¹.

Задля ефективної реалізації цього принципу потрібно переосмислити співвідношення об'єктивного й суб'єктивного в соціальному розвитку, відмовившись від абсолютизації об'єктивних (знеособлених, деіндивідуалізованих) законів розвитку соціального буття, під впливом яких перебуває людина, індивідуальність, соціальні спільноти загалом. Такий підхід спостерігався в минулому і спонукав розглядати їх, як пасивні об'єкти ювенальної політики, які втрачають самостійність, можливість вільного самоствердження, соціального індивідуального самовираження. Сучасне бачення співвідношення об'єктивного й суб'єктивного в соціальному розвитку має полягати в тому, щоб такі важливі складові суб'єктивного начала, як соціальна культура особистості, зрілість її суспільної свідомості, розглядалися не як похідний чинник, що відображає об'єктивну реальність, а як важливе джерело її розвитку та збагачення.

Діяльність публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, яка не враховує об'єктивних тенденцій розвитку соціального буття, ювенальної сфери, умов суспільного розвитку або ігнорує їх, призводить до суб'єктивізму в регулюванні, гальмує процес збагачення соціального потенціалу особистості.

Що глибше у процесі життєдіяльності суспільства відображатимуться об'єктивні чинники соціального розвитку, то повніше їх пізнаватиме суб'єкт ювенальної політики, ефективніше й досконаліше функціонуватиме соціальна система загалом і її елементи – системи соціальних

¹ Погорілий О.І. Соціологічна думка ХХ століття: Навч. посіб. К., 1996. С. 21.

відносин, ювенальної безпеки та інші складові ювенальної сфери життя суспільства, що безпосередньо впливають на реалізацію людиною свого соціального потенціалу.

Принцип взаємозв'язку об'єктивної саморегуляції і цілеспрямованої діяльності у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики означає, що реалізація багатогранних завдань ювенальної політики має ґрунтуватися на діалектичній єдності процесів конструктивної саморегуляції соціального розвитку та цілеспрямованій регулятивній діяльності, пов'язаній із здійсненням, реалізацією основних засад ювенальної політики.

Процеси об'єктивної ювенальної саморегуляції в соціально-економічному розвитку пов'язані насамперед із функціонуванням ринкових відносин. Ринок є соціальним по суті й постає, як об'єктивний саморегулятор соціально-економічного життя, багатьох процесів, що зумовлюють розвиток ювенальної сфери та ювенальної політики. Складовими такої саморегуляції, що безпосередньо чи опосередковано впливають на соціальний розвиток, є соціально-демографічні відносини, пов'язані з відтворенням населення, орієнтація трудових ресурсів на власні сили, а не на державу, процеси, пов'язані зі створенням умов для соціального самозахисту людини, самозайнятості населення, саморегулювання структурних елементів фінансової системи соціального страхування тощо. Об'єктивна соціальна саморегуляція формує умови для різноманітних форм самореалізації людини, передусім у сфері соціально-економічних відносин, сприяє повнішому розкриттю її трудового потенціалу, самовіддачі у трудовому житті на основі життєздатних мотиваційних механізмів продукуючої праці, а також створенню умов для розширення та поглиблення простору соціальної активності, утвердженню нової, позитивної динаміки особистості й суспільства¹.

Однак об'єктивна саморегуляція процесів розвитку суспільства, зокрема його ювенальної сфери, містить як конструктивні, творчі, так і руйнівні, деструктивні моменти. Тому будь-яка абсолютизація ролі чинників об'єктивної саморегуляції суспільного розвитку неминуче пов'язана з недооцінкою свідомої цілеспрямованої діяльності в цій сфері, насамперед активної, зваженої ювенальної політики, значення якої в сучасних умовах істотно зростає, оскільки вона має реконструювати, здійснити кардинальну реформу ювенальної сфери життєдіяльності суспільства.

Отже, специфіка механізму об'єктивної ювенальної саморегуляції

¹ Напрями та механізми подолання бідності в Україні: Матер. нац. семінару. К, 2000. С. 43.

полягає в тому, що він не відтворюється автоматично, а реалізується за певних умов, які необхідно встановлювати й підтримувати свідомою цілеспрямованою діяльністю, що передбачає освоєння простору соціального буття ювенальної сфери.

Така діяльність, спрямована на впорядкованість процесів розвитку соціального буття, соціуму взагалі, не лише не звужує механізм процесів об'єктивної ювенальної саморегуляції, а навпаки, покликана забезпечити їх всебічну, багатогранну реалізацію.

Цілеспрямований процес здійснення ювенальної політики стає найефективнішим, коли її суб'єкти створюють умови для найповнішої взаємодії соціального (зовнішнього) регулювання соціального розвитку та свідомого (внутрішнього) саморегулювання особистістю власного соціального потенціалу. Справді наукове регулювання соціального розвитку має розвиватися на основі його зближення зі свідомою саморегулятивною діяльністю, створювати умови для найповнішої реалізації внутрішньо саморегульованих засад в освоєнні соціального простору. Всебічний розвиток свідомих саморегульованих засад у реалізації особистісного соціального потенціалу людини, зміщення в цьому процесі акцентів із зовнішнього регулювання на внутрішнє є важливою закономірністю розвитку соціального буття, ювенальної сфери, демократизації соціуму.

Оптимізація цілеспрямованого процесу регулювання соціального розвитку в сучасних умовах має бути пов'язана, насамперед, із стимулюванням здатності особистості до саморегулювання в освоєнні соціального буття, внутрішньої ціннісної мотивації, значення якої у процесі реалізації соціального потенціалу людини дедалі зростатиме. Саморозвиток цінностей соціального буття методом мотивації означає передусім пробудження ініціативи у сфері ювенальної політики, творчості кожного суб'єкта процесу саморегуляції як на рівні публічної адміністрації, так і на рівні окремої сім'ї як соціальної спільноти.

Комплексність ювенальної політики. Комплексність ювенальної політики полягає у взаємопов'язаності різноспрямованої, багатогранної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики всіх структур і рівнів, націленої на розвиток ювенальної сфери, її відтворення.

Комплексність ювенальної політики спричинена необхідністю тісного взаємозв'язку, узгодженої спільної діяльності багатьох самостійних суб'єктів, які здійснюють її, організованих систем, кожна з яких характеризується властивими лише їй способами цілеспрямованого впливу на соціальний розвиток. Комплексний підхід зумовлений потребою

об'єднання зусиль різних суб'єктів ювенальної політики з метою підтримки належних пропорцій між різними компонентами, засобами системи, узгодження дій різних органів, організацій, окремих осіб, які освоюють соціальне буття. Важливе завдання комплексного підходу до реалізації ювенальної політики полягає в узгодженні діяльності кожного суб'єкта ювенальної політики, визначенні його завдань, концентрації уваги на кардинальних проблемах розвитку соціального буття для його оптимального функціонування.

Комплексність ювенальної політики передбачає виявлення особливостей і спрямованості різних форм, методів, засобів впливу, які застосовуються у процесі здійснення ювенальної політики, наповнення їх новим, адекватним сучасним умовам суспільного життя змістом, максимальне виявлення внутрішніх резервів кожного з них, посилення тих чи інших сторін, моментів, які б уможливили їх оптимальну реалізацію у процесі соціального розвитку. Комплексність у соціальній політиці потребує об'єднання зусиль державних, громадських організацій, політичних партій, громадсько-політичних формувань, господарських органів, колективів та інших суб'єктів з метою формування такої системи соціальних цінностей суспільства, особистості, які якнайповніше впливатимуть на становлення й збагачення соціального потенціалу, ювенальної активності людей. Необхідність комплексності в соціальній політиці зумовлюється й тим, що різні організації, установи, які здійснюють таку політику, мають певну структуру, перебувають у різному підпорядкуванні, обстоюють власні інтереси, розв'язують самостійні завдання, використовують різні специфічні для кожної з них методи, форми, засоби впливу на соціальний розвиток.

Комплексність ювенальної політики передбачає створення умов для альтернативної, вільної діяльності елементів її системи. Однак чим ширша внутрішня самостійність кожного суб'єкта такої системи, їх ланок, тим більшою стає потреба узгодження взаємодії з іншими елементами системи. Важливою умовою забезпечення комплексності в соціальній політиці є узгодження дій усіх суб'єктів цього процесу, яке передбачає створення кожним з них відповідно до своїх можливостей умов для утвердження дедалі більшої різноманітності варіантів реалізації соціального потенціалу кожною людиною, соціальною спільнотою, що виключає будь-які форми адміністративного регулювання їхньої діяльності, передбачає створення передумов для переходу від нормативної (часто пов'язаної із соціальним відчуженням людини від суспільства, від сфери соціального буття) регуляції життя особистості до ціннісної на основі самореалізації життєздатного мотиваційного механізму реалі-

зації соціального потенціалу¹.

Комплексність ювенальної політики передбачає також виявлення особливостей соціальних властивостей тих чи інших суспільних процесів, соціальних взаємозв'язків, що зумовлюють розвиток і функціонування соціального буття, реалізацію соціальних потреб людини. Комплексність виявляється у її багатогранності й цілісності, що ґрунтуються на діалектичній єдності процесів соціальної самоорганізації й цілеспрямованої діяльності з організації соціального життя, освоєння соціального простору.

Цей принцип діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики означає свідому діяльність соціальних суб'єктів, спрямовану на впорядкування, гармонійну взаємодію основних соціальних інтересів соціальних спільностей, соціальних класів і груп, окремих людей. Нарешті, комплексність ювенальної політики означає, що вона має здійснюватися на основі не епізодичних розрізнених рішень, безсистемних заходів, а збалансованої, зваженої багаторівневої та цілісної системи цілеспрямованої діяльності суспільних суб'єктів, спрямованої на розвиток і збагачення всього соціального буття та ювенальної сфери зокрема, задоволення соціальних потреб та інтересів людини протягом її життя.

Принцип пріоритету соціальних інтересів людини, особистості. Цей принцип передбачає підпорядкування багатоаспектності цілеспрямованої діяльності з реалізації соціальних програм соціальним інтересам людини, створенні адекватних умов для самореалізації її соціального потенціалу, захисту індивідуальності, ювенальної безпеки.

Основною умовою ефективної реалізації цього принципу є діяльність суб'єктів ювенальної політики, спрямована на розширення можливостей для самореалізації особистості дитини, організації суспільного поля для задоволення її соціальних потреб та інтересів. Забезпечення пріоритету соціальних потреб та інтересів дитини можливе через утвердження свободи особистості як неодмінної умови ефективної реалізації її соціального потенціалу, його найповнішого використання в конкретних умовах життєдіяльності суспільства. Поглиблення об'єктивних і суб'єктивних умов для задоволення соціальних потреб та інтересів дитини передбачає розширення простору соціального розвитку, а отже, вільний вибір особистістю соціальних пріоритетів і цінностей, способів і форм їх освоєння. Істотним у здійсненні такого вибору є формування умов для розширення альтернативності діяльності особистості дитини,

¹ Покрищук В., Ковальський В. Реформування економіки і актуальні проблеми використання робочої сили. Україна: аспекти праці. 2002. № 1. С. 27-30.

засобів особистої самореалізації, різних форм соціального самоствердження.

Найбільш ефективний і оптимальний процес розвитку соціального потенціалу особистості дитини, спрямований на задоволення її соціальних потреб та інтересів, їх збагачення, розширення вибору особистістю форм самореалізації, відбувається тоді, коли діють глибинні механізми саморегулювання, що ґрунтуються на багатогранних формах самоорганізації людини і насамперед на внутрішній свободі й самостійності.

Розширення та зміцнення саморегульованих засад соціального розвитку особистості дитини, зміщення акцентів із зовнішнього регулювання процесів соціального буття на внутрішнє свідоме саморегулювання соціального потенціалу є важливою закономірністю процесу функціонування різноманітних способів і форм освоєння соціального простору, поступової демократизації соціуму загалом. Розширення внутрішнього свідомого саморегулювання в цьому процесі є важливою формою реалізації суб'єктивності дитини, її соціальних і громадських прав. Зміни в розвитку суспільства в напрямі демократизації, збагачення його плюралістичних засад відкривають ширші можливості для поглиблення форм самоорганізації діяльності людини щодо урізноманітнення вибору способів реалізації своїх соціальних потреб та інтересів, що сприяють зростанню особистої свободи щодо освоєння соціального буття.

Важливим чинником, що сприяє реалізації принципу пріоритету соціальних потреб та інтересів людини, є створення умов для самореалізації індивідуального стилю творчої діяльності дитини, специфічних для неї способів і форм самовираження соціальних цінностей. Збагачення особистісних засад соціального буття – це процес руху до найбільш універсальних і багатогранних форм індивідуальної самореалізації цінностей, в якому індивідуально-стильова самоорганізація з орієнтацією на суспільно значуще посідає особливе місце. Основою розвитку індивідуального соціального стилю людини є виявлення й реалізація творчого потенціалу її самобутності, смисложиттєвих моментів її суб'єктивно-особистісного менталітету, світосприймання. Однак важливо, щоб індивідуально-стильове в самоорганізації цінностей відбувалося в органічній єдності з процесом розширення горизонтів індивідуального світосприймання до рівня духовно значущої гуманної свідомості, загальнолюдських соціальних цінностей¹.

¹ Палій О.М. Економічна і соціальна вартість пільгових пенсій. Актуальні проблеми реформування державного управління: Матер. щоріч. наук.-практ. конф. наук.-пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів. К., 1997.

Принцип єдності організаційних і самоорганізаційних засад у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Єдність організації та самоорганізації у здійсненні завдань ювенальної політики, пошук ефективних організаційних структур, які були б гнучкими, динамічними, різноманітними, адекватними механізму процесу соціального буття, є важливою умовою оптимальних форм реалізації такої політики.

Перебудова організаційної структури ювенальної політики передбачає утвердження гнучкого, демонополізованого механізму суб'єктних відносин на всіх рівнях організації, який має замінити жорстку командну систему ієрархічної організації соціального життя. Слід виходити з того, що ефективними можуть бути лише ті організаційні системи, які найкраще пристосовуються до стимулюючого впливу зовнішніх факторів. Таким системам, як правило, властиві внутрішня самоорганізація, самодостатність, що є джерелом їх саморозвитку, багатогранного функціонування, яке не допускає командних форм організації соціального буття. Досвід засвідчує, що при жорстких формах здійснення ювенальної політики нові організаційні форми, які втілюються через декрети, врешті-решт не спрацьовують.

Оптимізація організаційно-функціонального механізму реалізації ювенальної політики передбачає автономність усіх складових такого механізму, їх свободу у прийнятті життєво важливих рішень. Така автономія, свобода є обов'язковою складовою, яка дає змогу запобігти процесам командно-адміністративної регламентації ювенальної діяльності щодо розвитку соціального буття, умовою самореалізації суб'єктів організації, самозбагачення кожного з них на основі вільного вибору альтернатив організації та самоорганізації їх життєздійснення.

Максимальне використання резервів організаційно-функціонального процесу у здійсненні ювенальної політики передбачає реалізацію різних засобів, форм організаційної діяльності, які були б найбільш адекватними об'єктивним процесам розвитку соціального буття, соціуму взагалі. Однак жодна окремо узята форма сама по собі не здатна активізувати, оптимізувати процеси організації.

Нині важливою умовою оптимізації процесу організації у здійсненні ювенальної політики є всебічна його демократизація, постійне поєднання зовнішнього (щодо людини) управлінського регулятивного впливу з її внутрішньою самостійністю та активністю в реалізації соціального потенціалу, неприпустимість бюрократизації організації. Особливого значення набуває організація діяльності суб'єктів ювенальної політики, спрямована на створення об'єктивних і суб'єктивних умов для

ефективного втілення особистістю цінностей соціального буття на основі самоорганізації.

У сучасних умовах істотно підвищується роль оптимізації процесу організації у здійсненні ювенальної політики, самоорганізуючих засад у цьому процесі. Це викликано складністю процесів соціального розвитку, багатогранністю суперечностей, що виникають, зміною характеру мотивації людини і дитини зокрема, розумінням індивідуальності свого життєвого вибору в напрямі зміни внутрішніх чинників поведінки, здатністю до саморегуляції, самореалізації, що, у свою чергу, ускладнює здійснення функції організації. Це зумовлює необхідність поглиблення процесу безперервного збагачення, оновлення організаційних форм підвищення ефективності ювенальної політики, всебічного розвитку багатогранних самоорганізуючих основ у реалізації соціального потенціалу, які були б адекватні сучасному рівню соціального розвитку суспільства, сприяли б переведенню цінностей соціального буття у вищий, якісно інший стан.

Процес оптимізації організаційно-функціонального механізму здійснення ювенальної політики передбачає врахування різних видів детермінації: внутрішньої і зовнішньої, системної детермінації, кореляції, синхронної та діяхронної детермінації, самодетермінації. У процесі реалізації ювенальної політики відбуваються складні детермінаційні процеси – лінійного та нелінійного, динамічного та статичного типу. Саме сукупність видів, типів детермінації, а не якийсь один її вид, забезпечує саморозвиток, саморегуляцію соціального потенціалу людини.

Серед різних видів детермінації надзвичайно важливими є багатогранні взаємозв'язки зовнішніх і внутрішніх видів детермінації, що перебувають в органічній єдності. Діалектика внутрішніх і зовнішніх детермінант в організаційно-функціональному здійсненні ювенальної політики і реалізації соціального потенціалу людини полягає в тому, що чим більш динамічним, стійким, сталим є процес внутрішньої детермінації, тим меншою мірою впливають на нього процеси зовнішньої детермінації (регулятивні, управлінські чинники організації). Природно, що чим більше будуть розвинені чинники самоорганізації, свідомої саморегуляції соціального потенціалу, тим слабкіші чинники зовнішньої регламентації, детермінації, що свідчить про обернено пропорційну залежність цих двох видів детермінації. Логіка розвитку внутрішніх і зовнішніх детермінант зумовлена рівнем їх розвиненості, власної організованості. Ступінь такої розвиненості, у свою чергу, задається здатністю системи до саморегуляції, самоорганізації соціального буття, до багатоваріантності, альтернативності його розвитку, до інновацій, динамічних

змін, схильністю до самовідновлення. Спостерігається й інша залежність: чим більш динамічним є процес утвердження саморегуляції та внутрішньої організованості і менш суттєвими стають зовнішні детермінанти, їх вплив на загальний процес розвитку особистості, тим більш повноцінним і життєздатним є процес функціонування соціального буття як саморегульованої системи¹.

Водночас процес створення оптимальних організаційних умов для пріоритетного розвитку внутрішніх сил процесу самодетермінації, самоорганізації соціального буття й попередження руйнівної дії зовнішніх детермінант, насамперед жорстких форм управління соціальним розвитком, має бути конструктивний, гнучкий (механізми самоорганізації не можуть виникнути раптово). Тому у здійсненні ювенальної політики має враховуватися рівень самоорганізації соціуму, що визначав би оптимальність переходу до внутрішніх детермінант, які набували б характеру визначальних джерел, причин, умов його саморозвитку, самоорганізації. Такий рівень самоорганізації має зумовлювати сутнісний зміст, нову якість, що відрізняє процеси внутрішньої самоорганізації від зовнішніх детермінант, передусім централізованої управлінської регламентації. Дотримання такого рівня означає, що процеси самоорганізації соціального буття мають відбуватися в певних межах, які досягаються вибором оптимальних, якісно-кількісних змін, зокрема співвідношенням між складовими об'єктивних механізмів саморегуляції й свідомими чинниками саморегулювання. Істина полягає в синтезі протилежностей – механізмів об'єктивної та суб'єктивної саморегуляції соціального буття, внутрішніх і зовнішніх, матеріальних, ідеальних та інших видів і способів детермінації².

Говорячи про принципи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, не можна залишити поза увагою *особливі принципи, або принципи ювенального судочинства*. Ми вже говорили в попередніх підрозділах, що ювенальна юстиція у вузькому розумінні означає безпосередньо правосуддя, здійснюване стосовно неповнолітнього, який вчинив злочин. Тому, безумовно, до неї пряме відношення мають загальні принципи правосуддя, як то: незалежність суддів і підкорення їх тільки закону; здійснення судочинства суддею одноособово або колегіально; законність; рівність всіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода у наданні ними суду своїх доказів і у доведенос-

¹ Прибиткова І.М. Основи демографії. К., 1995. С. 293.

² Принципи реалізації соціальної політики. URL : http://referaty.lviv.ua/state_regulation/2067-printsipi_realizatsii_sotsialnoi_politiki.html?pn=1.

ті перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду, доречним є виділення і спеціальних принципів, притаманних ювенальному судочинству, як специфічної форми реагування держави на порушення з боку неповнолітніх. У нашій роботі ми не станемо детально розглядати зазначені загальні принципи правосуддя, оскільки, по-перше, дане питання доволі широко опрацьоване науковцями, по-друге, розгляд загальної судової системи не входить до предмета нашого дослідження.

Пропонуємо сфокусувати увагу на спеціальних принципах діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики під час судочинства. До таких відносимо: принцип підвищеної правової захищеності; принцип найменшого втручання; принцип спеціалізації; принцип співрозмірності; принцип судової індивідуалізації.

Спробуємо надати їм характеристику.

1. Принцип підвищеної правової захищеності. Цей принцип збігається за своїм змістом із «принципом переважно охоронної орієнтації», запропонований Е.Б. Мельниковою, і заснований на положеннях п. 15 Пекінських правил.

Принцип підвищеної правової захищеності або, як його називають деякі автори, «переважно охоронна орієнтація ювенальної юстиції»¹, виражається в «подвійному представництві»² інтересів неповнолітніх у кримінальному процесі, яке може здійснюватися одночасно захисником і законним представником (п. 15 Пекінських правил). Неповнолітньому надається право безкоштовно користуватися послугами адвоката, а батькам і опікунам неповнолітнього – право брати участь у судовому розгляді. Разом з тим, якщо є підстави вважати, що це необхідно в інтересах неповнолітнього, компетентний орган влади може вимагати їх присутності в інтересах неповнолітнього або відмовити їм у такій участі.

Хоча вже сама по собі можливість подвійного представництва є додатковою гарантією посиленого захисту інтересів неповнолітнього, слід зазначити, що Пекінські правила не вказують на необхідність обов'язкової участі законного представника та захисника в судочинстві

¹ Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учеб. пособие. М., 2001. С. 15.

² Уголовная ответственность несовершеннолетних: Науч.-практ пособие. Отв. ред. Кашепов В.П. М., 1999. С. 125.

у справах неповнолітніх, залишаючи це питання на розсуд національного законодавця. У зв'язку з цим у законодавстві різних країн існує декілька підходів до питання про реалізацію права неповнолітнього на захист, які зумовлені насамперед формами здійснення ювенального правосуддя.

2. *Принцип найменшого втручання.* Цей принцип виділений на основі положень Ер-Ріядських керівних принципів, а також п.п. 8, 14.2, 20 Пекінських правил, відповідно до яких встановлюється вимога мінімізації контакту неповнолітнього з системою правоохоронних органів, що може бути забезпечене шляхом попередження злочинної поведінки неповнолітніх на початкових етапах, встановлення особливого спрощеного порядку судочинства у справах неповнолітніх та конфіденційності судового розгляду.

Пекінські правила визнають необхідним при розгляді справ неповнолітніх правопорушників у міру можливості не вдаватися до офіційного розбору справи компетентним органом влади (п. 11.1), приймаючи рішення без проведення офіційного слухання справи в судовому розгляді. Ідеться про наділення поліції, прокуратури та інших органів, що провадять справи неповнолітніх на досудових стадіях процесу, правом приймати рішення на свій розсуд залежно від обставин справи та особливостей особистості неповнолітнього (п. 11.2). Контакт між неповнолітнім і органами щодо забезпечення правопорядку повинен бути мінімальним, має сприяти забезпеченню прав та інтересів неповнолітнього, його благополуччю, щоб уникнути заподіяння неповнолітньому будь-якої шкоди, з належним урахуванням обставин справи (п. 10.3). Крім того, Пекінські правила передбачають, що судочинство у справах неповнолітніх має здійснюватися «в атмосфері розуміння, що дозволить неповнолітньому брати участь і вільно висловлювати свою точку зору» (п. 14.2). При цьому право неповнолітнього на конфіденційність повинне дотримуватися на всіх етапах розгляду справ, мають бути повністю виключені негативні наслідки «непотрібної гласності» і «збитку репутації» (п. 8.1). Не підлягає також розголошенню та офіційному опублікуванню інформація (або демонстрація зображення), яка може призвести до публічного викриття особи неповнолітнього правопорушника (п. 8.2). За порушення цих вимог у деяких зарубіжних країнах передбачається кримінальна відповідальність¹.

Щодо питання про порядок судочинства у справах неповнолітніх серед учених переважає думка про те, що обстановка судового засідання,

¹ Суды по делам несовершеннолетних в основных капиталистических странах. Законодательство зарубежных стран: Обзорная информация. Вып.6. М., 1987. С.5.

поведінка оточення в суді робить істотний вплив на неповнолітніх. У зв'язку із цим багато авторів звертають увагу на значущість процедурної специфіки судового розгляду справ неповнолітніх. Практика ювенального правосуддя в більшості країн ґрунтується на особливих правилах проведення судових засідань. У Шотландії, наприклад, коли дитина постає перед судом, необхідно вжити заходів, щоб її справа не розглядалася в тій самій залі, де розбираються інші кримінальні злочини, а також щоб вона утримувалась окремо від інших. Слухання справи є закритим. Обвинувачення має бути пояснено дитині зрозумілою мовою, і якщо дитина визнає свою провину або вона доведена, суд зобов'язаний надати їй або її батькам чи опікуну можливість висловитися з цього питання¹.

3. *Принцип спеціалізації* ґрунтується на вимозі п.п. 1.6, 2.2, 6.3, 12 і 22 Пекінських правил про розгляд справ неповнолітніх спеціальним компетентним органом влади.

Примітно, що до числа так званих «компетентних органів влади» міжнародні норми відносять не тільки суд, але й альтернативні органи у справах неповнолітніх. У зв'язку з цим у світі існують не тільки різні варіанти судів у справах неповнолітніх, такі як автономні спеціалізовані судові органи, колегії та склади суду, діючі як частина загальних судів (Німеччина), сімейні суди, які розглядають кримінальні та цивільні справи за участю неповнолітніх (Італія, Японія), але й різні адміністративні органи у справах неповнолітніх, частково або повністю наділені функціями суду: комісії, комітети, ради і т.д. (наприклад, Комісії у справах неповнолітніх у Росії, «сімейні конференції» в Новій Зеландії², система «слухань у справах дітей» в Шотландії³), які або повністю замінюють суд, або функціонують поряд із ним як альтернативні органи.

Але незважаючи на різноманіття форм організації правосуддя у справах неповнолітніх в різних країнах, всі ці органи об'єднані двома загальними ознаками. По-перше, вони створені виключно для розгляду справ неповнолітніх з метою максимального забезпечення їх прав та інтересів. По-друге, особливе значення надається наявності професійних навичок, спеціальної підготовки і кваліфікації персоналу зазначених

¹ Кин Ф. Ювенальное правосудие в Шотландии. Защита прав несовершеннолетних в британской и российской системах правосудия: Стенографический отчет. СПб., 2003. С. 69.

² Максудов Р., Флямер М. Программы восстановительного правосудия и социальная работа: возможности взаимодействия в ювенальной юстиции. Вестник восстановительной юстиции. 2000. № 1. С. 35; Акестер К. Системы ювенального правосудия. Вопросы ювенальной юстиции: Альманах. 2002. № 3. С. 19.

³ Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. Работа с детьми группы риска. 2000. С. 62.

компетентних органів (п.п. 1.6, 2.2, 6.3, 12 і 22 Пекінських правил). При цьому досить строгі вимоги пред'являються як до ювенальних суддів (як це вже зазначалося вище), так і до працівників служб, комісій та інших органів у справах неповнолітніх, до працівників поліції, тобто до всіх осіб, які тією чи іншою мірою причетні до розв'язання проблем неповнолітніх (п. 22 Пекінських правил). Це пов'язано з тим, що суддя чи інша компетентна особа, яка працює з неповнолітніми, повинні керуватися особливою методологією і правилами, які застосовуються тільки щодо підлітків і відрізняються від тих, які використовуються в «дорослих судах». Важливо, що суддя «повинен виходити не тільки з фактів, із самої ситуації, скільки з інтерпретації та оцінки ситуації. Йому слід детально аналізувати не стільки минулу історію даного злочинця, скільки планувати і конструювати майбутнє»¹. Тому в законодавстві деяких країн відповідно до принципу судової спеціалізації встановлюються особливі вимоги до життєвого і професійного досвіду, а також особистості судді, який веде розгляд справ неповнолітніх.

Однак питання про необхідність суддівської спеціалізації трактується в науковій літературі неоднозначно, і саме поняття спеціалізації у справах неповнолітніх розкривається по-різному. Так, серед німецьких вчених сформувалися дві точки зору на цю проблему. Одні вважають, що ювенальний суддя – це в першу чергу педагог, «суддя і одночасно вихователь»², і його основна функція – виховна. У даному випадку педагогічні здібності розглядаються як «природжені властивості характеру» судді, який, ґрунтуючись на своєму досвіді, приймає рішення про те, як впливати на неповнолітнього правопорушника. Підставою даної точки зору послужило положення Закону про суди у справах неповнолітніх ФРН, який встановлює в § 37, що ювенальний суддя повинен бути «насамперед людиною, що володіє виховними здібностями і має досвід виховної роботи»³. Проте наявність таких оціночних понять, як «виховні здібності», «уміння розбиратися в людях», «розуміння», «любов до дітей»⁴, які використовують прихильники даної позиції, викликає кри-

¹ Кореи К., Тессари Д. Принцип специализации судебных органов по делам несовершеннолетних как необходимое условие эффективной судебной защиты прав молодых правонарушителей. Проблемы совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних в России и международный опыт создания ювенальной юстиции: Матер. международной конф. СПб., 2001. С. 73.

² Schaffslein F. Jugendstrafrecht: eine systematische Darstellung. Stuttgart; Berlin; Köln, 1998. S. 178.

³ Jugendgerichtsgesetz. In der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2000. Jugendrecht. 24., ueberarbeitete Auflage. Beck Mucnchen: 2001. S. 423.

⁴ Hauser II. Der Jugendrichter – Idee und Wirklichkeit. MscluKrim, 1980. S. 6.

тичне ставлення інших вчених, обґрунтоване тим, що на практиці, як правило, дана вимога закону не виконується¹, що робить його чисто декларативним². Це пов'язано з тим, що університетська освіта і підготовчі курси у ФРН (і в деяких інших країнах) не дозволяють отримати юристам достатній рівень освіти з ювенальних питань (педагогіка, ювенальна психологія і психіатрія, ювенальна кримінологія), а загальні принципи освітньої системи передбачають, що юрист, що отримав відповідну підготовку, може бути прийнятий на будь-яку судову посаду.

4. *Принцип співрозмірності* виділяється на основі положень Правил ООН, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі, а також п.п. 5, 17, 18 Пекінських правил і забезпечує гарантії реагування на правопорушення неповнолітніх, сумісного з особливостями особистості неповнолітнього і обставинами правопорушення.

Цей принцип знаходить своє відображення в доволі поширеній і актуальній наразі в більшості розвинених країн світу тенденції посилення гарантій забезпечення прав людини у кримінальному процесі та обмеження державного втручання в рішення про вплив на порушників закону. У зв'язку з виховною спрямованістю судочинства у справах неповнолітніх практично всіма країнами був визнаний принцип «пропорційності», що виявилось у прийнятті у 1985 році Мінімальних стандартних правил стосовно здійснення правосуддя щодо неповнолітніх³. Згідно з цим принципом ювенальна юстиція покликана забезпечити гарантії «пропорційного» реагування на правопорушення неповнолітніх з урахуванням не тільки обставин правопорушення, а й особливостей особистості неповнолітнього.

Міжнародні стандарти вказують, що заходи стаціонарного характеру, які обмежують свободу неповнолітніх, повинні застосовуватися, як виняток, у випадках вчинення найбільш тяжких злочинів проти особи, якщо інші рішення виявилися неефективними (п. 17 Пекінських правил). Це означає, що позбавлення волі – це не єдиний захід, який може бути застосований до неповнолітнього, котрий вчинив правопорушення, а один із заходів, який використовується тільки в крайньому випадку і лише на той час, на який необхідно. Ідеться не тільки про уникнення застосування обмеження свободи за допомогою розробки

¹ Hauber R. Spezialisierung als Legitimation jugendgerichtlichen Handels. ZfJ., 1977. S. 17.

² Bundesgerichtshof MDR. 1958. S. 356.

³ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): Приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Правовая система Консультант Плюс.

комплексу альтернативних заходів впливу, але і призначення у міру можливості найменших строків позбавлення волі неповнолітніх у разі застосування цього крайнього заходу¹.

5. *Принцип судової індивідуалізації* на основі п.п. 14.2, 16 Пекінських правил розглянуто в кількох аспектах: 1) забезпечення неформального характеру судочинства; 2) індивідуальний підхід до неповнолітнього; 3) вивчення особистості неповнолітнього.

Особливості реалізації цього принципу зумовлюють залучення у кримінальний процес фахівців соціально-психологічних служб ювенального профілю. Е.Б. Мельникова виділяє використання в судочинстві у справах неповнолітніх «неюридичних спеціальних знань», як окремий принцип ювенальної юстиції, який називає «соціальна насиченість». У даній роботі «принцип соціальної насиченості» вважаємо доречним включити у зміст принципу судової індивідуалізації, оскільки участь у судовому процесі подібних служб є невід'ємним і в той же час окремим елементом принципу судової індивідуалізації.

Важливо зазначити, що більшість принципів, будучи керівними положеннями щодо здійснення правосуддя у справах неповнолітніх, одночасно є і принципами ювенальної системи, оскільки, як вже зазначалося, ювенальне правосуддя не може здійснюватися поза ювенальною системою. Значення принципів ювенальної юстиції складається не тільки в методологічній ролі у підході до організації та діяльності інституту ювенальної юстиції в цілому, в постійній дії і взаємозв'язку у всій ювенальній системі, але й у кожному конкретному її елементі, при практичному вирішенні будь-якого питання і діяльності кожного суб'єкта в окремому. У зв'язку з цим принципи ювенальної юстиції, різні за змістом, розглядаються в системі, в якій всі вони взаємопов'язані і взаємозумовлені.

Безумовно, запропонована для розгляду система принципів адміністративної діяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики не має вичерпного характеру і може й повинна бути доповнена іншими принципами. Проте ми намагалися встановити та проаналізувати найбільш загальні закономірності, притаманні адміністративній діяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики на сучасному етапі. Адже система принципів не залишається незмінною. Вона доповнюється у міру вивчення об'єктивно існуючих закономірностей та поглиблення знань про принципи. Формуються нові принципи, які раніше не могли мати такого значення.

¹ Social Reactions to Juvenile Delinquency. Kommentar des European Committee on Crime Problems. S. 44-48.

Послідовна та неухильна реалізація розглянутих принципів є необхідною передумовою для підвищення ефективності адміністративної діяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, сприяння успішному здійсненню функцій та вирішенню завдань, що стоять перед зазначеними органами в умовах побудови правової держави.

4.3. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики

Під формами діяльності органів публічної влади зазвичай розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції.

Проблема форм діяльності органів публічної влади є однією з найбільш дискусійних у сучасному державознавстві, про що свідчить розмаїтість думок щодо питання про їх класифікацію. На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності залежно від характеру породжуваних наслідків.

Правові форми являють собою діяльність, яка пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій у жорстко визначеному законом порядку і тягне за собою юридично значимі наслідки.

У новітній юридичній літературі зазначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень».

Для більш глибокого та змістовного з'ясування сутності поняття «форма» потрібно звернутись до довідкової літератури, огляд якої свідчить про багатозначність цього поняття. Так, етимологічно слово «форма» (походить від латинського «forma») означає «зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь». У загальнонауковому обігу форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту¹ або зовнішній ви-

¹ Словник іншомовних слів. Укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. К., 2000. С. 501.

яв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом¹. Відома точка зору, коли форма визначається, як «внутрішня організація змісту»². Досить часто при визначенні форми мають на увазі «спосіб існування і вираження змісту»³ або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз⁴. У цьому аспекті треба звернутися до загальновідомого висловлювання Г.В.Ф. Гегеля, який зазначав: «При розгляді протилежності між змістом та формою суттєво мати на увазі, що зміст не є безформним, а форма водночас міститься у змісті, є чимось зовнішнім стосовно нього»⁵.

Отже, адміністративну діяльність публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, як і будь-яке інше явище, потрібно розглядати в діалектичній єдності змісту і форми. І якщо зміст дозволяє дослідити сукупність властивостей, внутрішніх елементів і процесів, що утворюють адміністративну діяльність, то способи організації, здійснення та зовнішнього виразу її змісту найповніше можуть бути розкриті через форму. Ці поняття не можуть існувати одне без одного. Взаємно детермінуючи одне одного, зміст і форма зумовлюють виникнення у процесі адміністративної діяльності різноманітних інтегруючих зв'язків і відносин. Зміст являє собою провідний, визначальний бік об'єкта, а форма – той його бік, який модифікується, змінюється залежно від зміни змісту і конкретних умов його існування⁶. Визначальну роль змісту перед формою абсолютизувати не варто, адже коли йдеться про державно-правові явища, то їх форма зазнає суттєвого впливу також і з боку різноманітних факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Зміст зумовлює форму, а форма змістовна⁷.

Як уже неодноразово зазначалося в науковій літературі, відмінність аналізованих філософських категорій відносна. Вона є суттєвою за умови розгляду певних систем, кожна з яких має свій зміст і свою форму. Але при аналізі взаємовідносин систем різного рівня спо-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., 2003. С. 1328.

² Большая советская энциклопедия: В 30 т. Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1977. Т. 24. С. 612.

³ Там само.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., 2003. С. 1328.

⁵ Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М., 1978. С. 224.

⁶ Философский словарь. Под ред. И.Т. Фролова. М., 1975. С. 447.

⁷ Лазарев Б.М. Формы государственного управления. Формы государственного управления: Сб. статей. М., 1983. С. 3.

стерігається взаємоперехід цих категорій, співвідносність цих понять. Те, що в одних відносинах являє собою форму певного змісту (наприклад, діяльність, правовий акт управління), в іншому може розглядатись як самостійний об'єкт, що має свої зміст і форму. «Те, що виступає як форма даного процесу розвитку, має відносну самостійність, може розглядатись як процес, який, у свою чергу, “роздвоюється” на зміст і форму»¹. Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність та динамізм.

Виділяють п'ять основних форм юридичної (правової) діяльності органів державної влади: установчу, правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційну і контрольню-наглядову.

Правотворча – діяльність суб'єктів щодо створення правових норм, їх зміни і скасування.

Правозастосовна – це діяльність, за допомогою якої забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових суперечок і правопорушень, а також і притягнення винних до юридичної відповідальності. Різновидами правозастосовної діяльності є правонаділяюча та правоохоронна.

Контрольна – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виправити його відхилення від заданих параметрів.

Установча спрямована на структурні перетворення у державному апараті і в суспільному організмі.

Інтерпретаційна – складна, багатогранна, яка пронизує всі основні форми створення і реалізації права, робота щодо з'ясування і роз'яснення змісту і цілей норм права.

Усі ці форми характеризуються низкою спільних ознак: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) приводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно

¹ Бахрах Д.Н. Форма государственного управления. Советское государство и право. 1983. № 4. С. 20.

вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій.

З точки зору реалізації державної ювенальної політики важливе значення мають форми та методи різних галузей права: цивільного, сімейного, кримінального, спадкового та багатьох інших. Але, безумовно, головним каналом її практичного втілення слугує адміністративне право. Нормами цієї галузі регламентуються ключові аспекти галузевого управління та контролю. У них закріплюються концептуальні засади державної ювенальної політики: принципи, цілі, завдання. Вони слугують правовою «оболонкою» стратегічних планів, цільових програм і концепцій. Ними визначається правовий статус учасників правовідносин, зокрема, компетенція суб'єктів забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. У них закріплено механізми прийняття офіційних рішень, здійснення юридично значущих дій. І вони ж регулюють питання відповідальності за більшість деліктів.

Парадоксально, але факт: незважаючи на виняткову значущість адміністративно-правових форм і методів реалізації ювенальної політики, кореспондуюча проблематика лишається поза увагою вітчизняних науковців. Серед багатьох капітальних праць, присвячених питанням державної політики, важко віднайти бодай одну, в якій би надавалося визначення відповідних понять, розкривалася їхня суть, просліджувався їхній зв'язок з іншими політико-правовими явищами.

У зв'язку з цим доцільно окреслити концептуальний підхід до розуміння сутності адміністративно-правових форм і методів діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Вважаємо, об'єктивне уявлення про їхню природу та зміст має ґрунтуватись на тому, що вони:

- по-перше, здійснюються виключно в рамках правового регулювання;
- по-друге, виступають засобом впливу на суспільні відносини, свідомість і поведінку їх учасників;
- по-третє, спрямовані на досягнення стратегічних цілей і завдань

ювенальної політики;

- по-четверте, реалізуються через здійснення суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчих функцій, діяльність суспільних і політичних інститутів (ЗМІ, політичних партій тощо), а також право громадян на участь в управлінні державними справами;

- по-п'яте, перебувають у тісному взаємозв'язку з формами та методами публічного адміністрування¹.

На підставі викладеного, а також виходячи з традиційного уявлення про категорію «форма» як про зовнішній вираз певного (матеріального чи нематеріального) змісту, під формами реалізації ювенальної політики пропонуємо розуміти регламентовані правом види і способи реалізації суб'єктами публічної адміністрації (за сприяння соціальних інститутів і громадськості) функцій із забезпечення охорони здоров'я та майна дітей, захисту їх прав та законних інтересів, а також захисту інтересів суспільства і держави у сфері реалізації ювенальної політики.

Реалізація галузевої політики втілюється в найрізноманітніших формах: у встановленні загальнообов'язкових правил, стандартів і нормативів; у створенні (реорганізації, ліквідації) управлінських структур; у здійсненні кадрових призначень; у проведенні контрольних-наглядових заходів; в організації та підтримці наукових досліджень, інформаційних кампаній, інвестиційних проектів тощо. Однак попри велике розмаїття конкретних способів реалізації ювенальної політики більшість із них за своєю природою та характером є однорідною.

Це дозволяє поділити їх на чотири основні групи: 1) видання адміністративно-правових актів; 2) укладання адміністративних договорів; 3) надання адміністративних послуг; 4) здійснення інших юридично-значущих дій, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху.

Як свідчить аналіз, практичне втілення основних форм реалізації ювенальної політики пов'язане з багатьма проблемами. Галузева нормотворчість наразі є непослідовною та неузгодженою. Нормативно-правові акти з питань захисту прав дітей розробляються без чіткої системи, досить погано корелюють між собою та з іншими актами законодавства. Часто-густо їх зміст не відповідає встановленій формі (індивідуальні управлінські акти нерідко мають форму нормативних документів і навпаки). Положення багатьох галузевих НПА характеризуються невизначеністю, що суттєво утруднює їх розуміння, тлумачення та застосування. У загальному масиві нормативно-правових актів, що стосуються питань реалізації ювенальної політики, домінують міжвідомчі

¹ Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 554 с.

документи, коригування змісту яких (не кажучи вже про комплексний перегляд) потребує численних узгоджень та супроводжується істотними організаційними труднощами.

Найбільш розповсюдженою є класифікація форм адміністративної діяльності на *правові* та *неправові*.

Органи публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики застосовують обидві форми.

До правових форм, з одного боку, відносять як нормативні й індивідуальні акти управління, так і всю організаційну діяльність¹, громадсько-організаційні заходи, матеріально-технічні дії². З іншого боку, під правовими формами адміністративної діяльності розуміються тільки нормативні й індивідуальні акти управління, а всі інші форми розглядаються, як організаційні дії неправового характеру, які взагалі не мають відношення до форм адміністративної діяльності³.

Правові і неправові форми відрізняються одна від одної тільки їм властивими ознаками, зокрема, наявністю або відсутністю правових наслідків. Так, В.М. Безденежних визначає, що до категорії юридичних дій не належать ті дії державних органів, які хоча й відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не тягнуть за собою юридичних наслідків, здійснюються не з метою установити норми права, покласти на кого-небудь юридичні обов'язки чи надати права, не вносять змін до правових відносин і безпосередньо їх не стосуються⁴. Таку ж позицію обґрунтовує А.П. Коренев⁵, який вважає, що вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності щодо здійснення покладених на них функцій. В одних випадках такі дії спричиняють юридичні наслідки, в інших – ні.

Зважаючи на те, що більшість вчених дотримується погляду на поділ форм адміністративної діяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики на правові та неправові, саме у такому аспекті і здійснимо їх характеристику.

До *правових форм* адміністративної діяльності відносять:

¹ Попова В.И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией. Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 149.

² Старостяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959. С. 16.

³ Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 166.

⁴ Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 103.

⁵ Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во "Щит-М", 1999. 271 с

- 1) видання адміністративних актів;
- 2) укладання адміністративних договорів;
- 3) вчинення інших юридично-значущих дій.

Правові форми також класифікуються за змістом, цілеспрямованістю, способом вираження. За змістом правові форми підрозділяються на:

– нормотворчу – суб'єкти адміністративної діяльності використовують дану форму в межах своєї компетенції (наприклад, розпорядження Головного державного соціального інспектора державному соціальному інспектору проводити обстеження умов життя заявника (за його згодою) з метою визначення складу сім'ї, ступеня нужденності та можливостей);

– правозастосовну – полягає в діях суб'єктів щодо застосування норми права (наприклад, винесення соціальним інспектором постанови про усунення причин та умов, що порушують нормальний психофізичний розвиток дитини, а також негативних наслідків, що виникли на цьому підґрунті)¹.

Залежно від справ і характеру управлінських рішень, які стосуються видачі будь-яких дозволів, правозастосовна форма, у свою чергу, підрозділяється на:

– регулятивну (вирішення конкретних справ організаційного, управлінсько-розпорядчого характеру);

– правоохоронну (охорона особистості дитини, її прав і свобод, захист законних інтересів та і ін.).

За цілеспрямованістю (цілями використання) правозастосовні (регулятивна і правоохоронна) форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики поділяються на:

– внутрішні (для здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності: рішення штатних питань, ведення діловодства, керівництво соціальними інспекторами та іншими посадовими особами, в повноваження яких входить контроль за дотриманням прав дітей, а також для вирішення питань матеріально-технічного й іншого забезпечення адміністративної діяльності);

– зовнішні (використовують з метою забезпечення виконання покладених на суб'єктів адміністративної діяльності завдань і функцій).

За способом вираження правозастосовні форми адміністративної діяльності (регулятивні і правоохоронні, внутрішні і зовнішні) підрозділяються на:

¹ В Україні з'явиться новий дільничний — соціальний. URL: <http://www.poltava.pl.ua/news/16710/>

- письмові (індивідуальний акт-документ, наприклад, висновок направлений до суду про накладення стягнення за невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП)¹);
- усні (накази, вказівки, розпорядження, команди й ін.);
- конклюдентні (конкретні жести та дії уповноваженої особи для демонстрації наочності виявленої проблеми тощо).

Розглянувши загальну класифікацію правових форм адміністративної діяльності, перейдемо до їх детальної характеристики.

Правовими формами адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики є адміністративні акти публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, тому що найважливішою формою державно-управлінської діяльності є видання відповідними органами та посадовими особами правових актів управління².

Слід зазначити, що неодмінним інструментом, за допомогою якого держава (в тому числі і органи публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики) виконує покладені на неї функції, є правові (адміністративні) акти. З ними пов'язане здійснення державних функцій і розв'язання будь-якої соціальної проблеми.

Специфіка діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики визначається, серед іншого, значними повноваженнями її посадових осіб щодо видання індивідуальних актів управління, які містять у собі вказівки щодо поведінки та діяльності юридичних та фізичних осіб у сфері захисту прав дітей та забезпечення їх нормального психофізичного розвитку.

Потреби сьогодення викликають необхідність удосконалення діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики щодо видання та застосування адміністративних актів, поліпшення стану їх забезпечення, дотримання законності під час реалізації владних повноважень.

Проблеми адміністративних актів у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики розглядалися у працях В. Авер'янова, В. Битяка, І. Голосніченка, В. Доненка, Є. Курінного, Н. Нижник, В. Стефанюка, Л. Коваля, В. Колпакова, В. Чабана та інших. У цих роботах досліджено загальнотеоретичні питання актів державного управління та конкретизовано різні аспекти адміністративних актів у

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. ВВР УРСР. 1984. Дод. № 51. Ст. 1122.

² Тучак М.О. Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. 2001. Вип. 16. С. 138.

діяльності публічної адміністрації.

Визнання єдиної думки вчених щодо виділення серед правових форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики видання актів управління і здійснення інших юридично значущих дій зовсім не означає однозначного розуміння цих правових явищ. Адже правовий характер актів управління складний, вони одночасно належать як до правових актів державних органів, так і до управлінської діяльності.

Адміністративні акти органів публічної адміністрації взагалі та у сфері реалізації ювенальної політики зокрема – це прийняті у процесі виконавчої діяльності на основі та з метою виконання законів України однобічні владні вказівки, спрямовані на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин, або такі, що мають бути обов'язково виконані організаціями, підприємствами, установами і їх посадовими особами, громадянами, підлеглими співробітниками, правила (норми), видані з метою організації і практичного здійснення реалізації основоположних завдань держави щодо охорони громадського порядку і безпеки, забезпечення прав громадян взагалі та дітей зокрема, створення належних умов для всебічного нормального розвитку юні в Україні.

В актах знаходить юридичне відображення значна частина роботи відповідних владних органів стосовно практичної організації роботи щодо створення та забезпечення нормальних умов для розвитку дітей та захисту дитинства. Адміністративні акти приймаються в кожному конкретному випадку застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Забезпечуючи це, працівники соціальних служб складають акти, виносять рішення про направлення матеріалів про адміністративні правопорушення до відповідних інстанцій. У багатьох випадках адміністративно-правові норми не можуть бути реалізовані громадянами, державними або громадськими організаціями без владних приписів органів публічної адміністрації.

Наприклад, якщо громадяни України бажають усиновити дитину, вони повинні звернутися з письмовою заявою до служби у справах дітей за місцем свого проживання.

До заяви потрібно додати такі документи:

- копію паспорта або іншого документа, що посвідчує особу;
- довідку про заробітну плату за останні шість місяців або копію декларації про доходи за попередній календарний рік, засвідчену органами державної податкової служби;
- копію свідоцтва про шлюб, укладений в органах реєстрації актів цивільного стану, якщо заявники перебувають у шлюбі;

- висновок про стан здоров'я кожного заявника, складений за формою згідно з додатком 3;
- засвідчену нотаріально письмову згоду другого з подружжя на усиновлення дитини (у разі усиновлення дитини одним з подружжя), якщо інше не передбачено законодавством;
- довідку про наявність чи відсутність судимості для кожного заявника, видану органами внутрішніх справ за місцем проживання заявника;
- документ, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням.

Служба у справах дітей протягом 10 робочих днів після отримання від громадян України заяви про бажання усиновити дитину повинна скласти акт про обстеження їх житлово-побутових умов, розглянути питання про можливість заявників бути усиновлювачами і надати відповідний висновок. У разі прийняття позитивного рішення ставить заявників на облік як кандидатів в усиновлювачі. Заявникам видається висновок разом із прошнурованими, пронумерованими, скріпленими печаткою, завіреними підписом керівника служби у справах дітей документами.

Кандидати в усиновлювачі, які за результатами ознайомлення з інформацією про дітей, які перебувають на місцевому обліку, не виявили бажання отримати направлення для знайомства з дитиною, можуть звернутися до служби у справах дітей обласної держадміністрації для ознайомлення з інформацією про дітей, які перебувають на регіональному обліку, або за бажанням – до відповідного департаменту для ознайомлення з інформацією про дітей, які перебувають на централізованому обліку.

Після ознайомлення з інформацією про дітей, які можуть бути усиновлені, кандидатам в усиновлювачі, які виявили намір особисто познакомиться з дитиною, видається направлення до служби у справах дітей за місцем проживання (перебування) дитини для організації знайомства з нею.

Строк дії направлення становить 10 робочих днів від дати видачі. У разі потреби строк дії направлення може бути продовжений органом, який його видав, але не більше як на 10 робочих днів. Направлення видається особисто кандидатам в усиновлювачі.

Знайомство з дитиною відбувається у присутності працівників закладу та служби у справах дітей за місцем проживання дитини.

Після встановлення контакту з дитиною кандидати в усиновлювачі звертаються до служби у справах дітей за місцем проживання дитини із заявою про бажання усиновити її.

Заява складається українською мовою. У заяві зазначаються прі-

звище, ім'я, по батькові, місце проживання кандидата в усиновлювачі, а також прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце проживання дитини.

Керівник дитячого закладу чи особа, в яких проживає дитина, за запитом служби у справах дітей, до якого звернулися кандидати в усиновлювачі із заявою про бажання усиновити конкретну дитину, подає такі документи:

- копію свідоцтва про народження дитини;
- копію свідоцтва про смерть батьків дитини або копію рішення суду про позбавлення їх батьківських прав чи визнання недієздатними;
- копію нотаріально засвідченої згоди батьків, опікуна чи піклувальника дитини на її усиновлення;
- повідомлення закладу охорони здоров'я або навчального закладу, в якому перебуває дитина, про згоду на її усиновлення. За наявності засвідченої нотаріусом згоди батьків на усиновлення дитини згода закладу охорони здоров'я або навчального закладу, в якому проживає дитина, не надається;
- копію висновку про стан здоров'я, фізичний та розумовий розвиток дитини;
- акт про знайомство кандидатів в усиновлювачі з дитиною.

Копії документів засвідчуються підписом керівника та скріплюються печаткою закладу.

Служба у справах дітей за місцем проживання дитини на підставі заяви кандидата в усиновлювачі та вищезазначених документів протягом 10 робочих днів готує громадянам України висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини для подання до суду.

Для прийняття рішення про усиновлення кандидати в усиновлювачі звертаються із заявою про усиновлення до суду за місцем проживання (перебування) дитини¹.

Вивчення наукових праць з питань актів державного управління свідчить, що критеріями класифікації правових актів управління можуть слугувати: 1) юридичні властивості; 2) функціональна роль акта управління; 3) сфера застосування; 4) дія в просторі (територія дії); 5) дата початку дії акта; 6) дія в часі (термін дії); 7) форма вираження акта; 8) характер компетенції органів, що приймають правові акти управління; 9) органи, що приймають акти управління і їх найменування; 10) ступінь відповідності законам (дотримання вимог принципу законності), юридичній значимості і дійсності; 11) спосіб охорони актів управління

¹ Яка процедура усиновлення дитини громадянами України? URL: <http://pravaditej.org.ua/news/20081210245>.

або види юридичної відповідальності за порушення вимог, що містяться в адміністративних актах, і правил¹.

У той же час аналіз наукових праць вчених-адміністративістів, які розглядали специфіку адміністративних актів у діяльності органів влади (ми навмисно не конкретизуємо, якої влади, маючи на увазі державну владу, владу органів місцевого самоврядування та інші прояви владних повноважень, що знаходять своє відображення в правовому полі та документально підтвержені), свідчить, що їх класифікація, як правило, проводиться на основі таких критеріїв, як сфера застосування, юридичні властивості, форми видання та назва.

За сферою застосування адміністративні акти поділяються на *внутрішньо організаційні та правоохоронні*.

Внутрішньоорганізаційні акти звернені до підпорядкованих апаратів та співробітників. Вони приймаються з метою врегулювання та регламентації, упорядкування діяльності тієї або іншої служби публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, тих чи інших співробітників.

Правоохоронні акти регламентують діяльність публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики за межами внутрішньої системи. Об'єктами їхнього впливу є громадяни, громадські організації, державні підприємства та установи, які прямо не підпорядковані органам публічної адміністрації. Зовнішні акти приймаються за колом питань, чітко визначених чинним законодавством. За їх допомогою підрозділи та працівники публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики безпосередньо забезпечують нагляд за дотриманням прав дітей, створенням належних умов для їх нормального психофізичного розвитку, порядком усиновлення (удочеріння) тощо.

За *юридичними властивостями* адміністративні акти публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики поділяються на *індивідуальні та нормативні*.

Акти індивідуальні – це основний вид актів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. До них належать такі, у яких є приписи щодо персонально визначеного суб'єкта. Вони розраховані на одноразове виконання. Їхнє призначення полягає в застосуванні чинних норм права до конкретних осіб. Внаслідок видання індивідуальних актів виникають, змінюються або припиняються конкретні адміністративні правовідносини між різними службами і працівниками публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, а також між публічною адміністрацією в цілому та громадянами, державними й громадськими

¹ Стефанюк В. Правові акти управління. Право України. 2003. № 7.

організаціями. Індивідуальні акти публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики спрямовані на реалізацію диспозицій або санкцій правових норм.

Прикладом актів про реалізацію диспозицій є дозволи на здійснення усиновлення (удочеріння), відкриття дитячих будинків сімейного типу тощо. Прикладом актів про застосування санкцій правових норм є направлення висновку до суду соціальним інспектором у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП). Ці акти мають юрисдикційний характер. Їх прийняття зумовлене вчиненням правопорушення.

Нормативні акти в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, як правило, видаються щодо внутрішніх організаційних питань та завжди адресуються працівникам цих органів. У них встановлюються правила службової діяльності, вони розраховані на багаторазове виконання (до застосування акта або припинення його дії). Такі акти містять у собі норми, що засновані на приписах вищестоящих органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, і конкретизують їх стосовно місцевих умов роботи відповідних підрозділів.

При здійсненні адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики домінують накази та розпорядження.

За *формою видання* адміністративні акти публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, які регламентують відповідну діяльність, поділяються на *письмові* та *усні*.

Письмова форма характерна для більшості актів, оскільки вона дозволяє повніше й чіткіше сформулювати їх зміст, полегшити контроль за законністю з боку вищих органів, а громадянам надає можливість їх оскаржити.

У письмовій формі видаються акти з кадрових та фінансових питань, які забезпечують діяльність відповідних органів. Такого ж оформлення потребують рішення про застосування санкцій, акти обстеження умов проживання дітей, підтвердження виваженості прийняття рішення про усиновлення (удочеріння) тощо. Іншими словами, письмовими повинні бути акти, які: 1) у разі незгоди з боку громадянина з прийнятим рішенням дають право оскаржити його; 2) стосуються визначення долі самої дитини.

Одним із основних письмових актів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики є акт обстеження місця проживання

дитини, а також акт, що документує факт вчинення адміністративного правопорушення. Він також є єдиним приводом для розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення.

У випадках, коли норми права не вимагають обов'язкового письмового оформлення адміністративних актів діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, вони можуть прийматися *в усній формі*. Ці акти більш оперативні, тому що при їх оформленні не потрібно багато часу. Більшість таких актів має форму розпоряджень. Вони постійно застосовуються при вирішенні питань внутрішньої організаційної діяльності.

Але працівники публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики використовують усні акти і при припиненні правопорушень у сфері захисту прав дітей, наприклад, попередження про можливість настання негативних наслідків у випадку невиконання (недобросовісного виконання) обов'язків щодо виховання дітей, створення умов для нормального психофізичного розвитку дитини тощо.

Акти адміністративної діяльності поділяються *за назвою* на *накази, статuti, настанови, інструкції, плани діяльності, постанови, дозволи* тощо.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підпорядкованих підрозділів та працівників і складаються з метою надання приписів щодо організації роботи апарату публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики.

Статuti – це нормативні акти, на основі яких здійснюються окремі однорідні юридично значимі дії уповноваженими співробітниками.

Детальна регламентація відповідної діяльності необхідна для забезпечення більш чіткого розуміння особовим складом завдань і обов'язків, надійної охорони прав дітей та боротьби з правопорушниками, встановлення правових меж та порядку реалізації ними повноважень, взаємодії із іншими органами (підрозділами) державної влади.

Настанова – окремий нормативний акт. Відрізняється від інших адміністративно-правових актів тим, що його норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру. Як правило, такий підзаконний правовий акт приймається для нормування роботи та навчання, взаємодії працівників органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики.

Інструкція – це нормативний акт, у якому в систематизованому вигляді викладено правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб та підрозділів, службовців тощо.

Наприклад, Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора¹; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України².

Плани діяльності – це акти внутрішньої організаційної діяльності, які визначають систему заходів щодо організації та здійснення нагляду за дотриманням прав дітей, графіку виїзду до сімей, які потрапили у скрутні життєві обставини, за відповідній період, порядок і термін їх проведення та виконавців цих заходів. Плани розробляються для органу публічної адміністрації у цілому, а також для окремих служб та підрозділів.

Наприклад, соціальний інспектор працює за особистим планом, складеним у робочому зошиті на місяць, а у разі необхідності, з урахуванням оперативної обстановки, – на кожний день.

Постанови – це індивідуальні акти, що приймаються для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто при вирішенні питань про притягнення громадян до адміністративної відповідальності.

Постанови характеризуються такими рисами³:

- це індивідуальні акти управління, які є юридичними актами і спричиняють, щодо конкретних осіб, виникнення, зміну або припинення їх прав та обов'язків; це акти, що містять правову оцінку поведінки учасників суспільних відносин у сфері порушення нормального психофізичного розвитку дитини (доведення до стану алкогольного сп'яніння, невиконання обов'язків до виховання дитини тощо) і виступають, як засоби реалізації санкцій адміністративних норм, застосування заходів адміністративного примусу;

- це акти, що приймаються одноосібно;

- це акти, адресовані конкретним громадянам або посадовим особам, які не перебувають у підпорядкуванні органів публічної адміністрації.

Дозволи – це індивідуальні акти адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики про надання

¹ Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2001 р. № 1091 (у ред. Постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1098).

² Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України: Наказ МВС України № 1177 від 10.10. 2004 р.

³ Тучак М.О. Деякі проблеми виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. Суми, 2000. С. 255-256.

визначеній особі права на здійснення відповідної дії¹.

Таким чином, нами було розглянуто основні підстави класифікації адміністративних актів у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. При цьому визначено, що їх, як правило, класифікують за сферою застосування, юридичними властивостями, формою видання та назвою.

Важливою складовою форм діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики є застосування такого відносно нового інституту, як адміністративний договір.

Необхідно констатувати, що *адміністративний договір* – це нове і ще недостатньо осмислене явище, тому що сама природа державного управління припускає імперативність односторонніх юридично-владних волевиявлень, оскільки договірні зв'язки виходять з рівності їх учасників. Дослідження проблем адміністративних договорів у державному управлінні здійснювалося у роботах В.К. Колпакова, К.С. Бельського, К.К. Афанасьєва, О.В. Дьоміна, В.А. Стефанюка, І.П. Голосніченка, Ю.О. Тихомирова.

Існування адміністративних договорів у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики пов'язане із поділом адміністративно-правового регулювання на оперативно-розпорядче, офіційно-легалізуюче, функціонально-режимне, договірне, стимуляційно-забезпечувальне, заборонне (із санкціями)².

На думку К.К. Афанасьєва, *адміністративний договір* – це добровільна угода двох чи більшої кількості суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акту, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність³.

До сутнісних ознак адміністративних договорів вказаний автор відносить:

- наявність у змісті зобов'язань (умов), що виходять за межі звичайних цивільно-правових договірних відносин;
- існування концесійних відносин про делегування публічної

¹ Як створити дитячий будинок сімейного типу. URL: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=%D1%8F%D0%BA%20%D1%81bv.1355325884,d.Yms>.

² Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. Государство и право. 1998. № 1. С. 8.

³ Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. Луганськ, 2004. С. 89.

(державної) служби фізичним та юридичним особам у сфері забезпечення життєво важливих суспільних потреб та інтересів, підтримання порядку на відповідних територіях;

- включення контрольно-наглядових повноважень представників виконавчих органів, а також санкції (в т.ч й економічні) до сторін;
- встановлення порядку дій тільки для сторін договору;
- певна обмеженість волі сторін, для яких укладання такого договору є не лише правом, але й обов'язком.

Функціями адміністративних договорів є регулятивна, ініціативна, програмно-координаційна, інформаційна, захисна.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне погодитися з визначенням О.В. Дьоміна, згідно з яким *адміністративний (поліцейський) договір* – це угода двох або більшої кількості суб'єктів адміністративного права, що укладається сторонами під час та з метою створення належних умов для психофізичного розвитку дитини та боротьби з такими правопорушеннями¹.

До специфічних ознак адміністративних договорів у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики слід віднести:

- обов'язкова наявність спеціального суб'єкта – публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, її територіальних органів або установ;
- публічно-правова мета – створення належних умов для психофізичного розвитку дитини та боротьби з такими правопорушеннями².

Доволі проблемним є функціонування (як загалом, так і в ювенальній сфері) інституту адміністративних договорів. Наразі цей інститут не має ґрунтовної правової основи: на законодавчому рівні не визначено принципи адміністративно-договірної діяльності, не встановлено вимоги щодо адміністративних договорів та процедури їхнього укладення, не врегульовано правовий статус сторін договірних відносин, не передбачено юридичних наслідків невиконання умов договору. Як наслідок, у повсякденній практиці управління сферою реалізації ювенальної політики адміністративні договори укладаються надзвичайно рідко, а в разі укладання не відповідають критеріям одноманітності.

Прикладами адміністративно-правових договорів можуть бути:

¹ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 16.

² Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 17-20.

1) угоди між ОВС та іншими учасниками боротьби з правопорушеннями проти дітей щодо координації спільної діяльності, взаємодії з приватними охоронними структурами тощо; 2) домовленості між органами публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики та утримувачами сирітських будинків сімейного типу про надання державної допомоги останнім. У свою чергу, домовленістю закріплено право перевірок правильності утримання таких сиротинців.

Таким чином, основною відмінністю адміністративно-правових договорів від цивільно-правових є відсутність у їхній меті одержання прибутку та загально громадське призначення.

Інші юридично значущі дії – до них належать такі дії, які згідно із законами, указами Президента, постановами уряду або іншими адміністративно-правовими актами безпосередньо створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини або виступають як необхідні умови для настання правових наслідків. До них відносяться такі внутрішньосистемні організаційні дії, як прийняття присяги, атестування працівників та ін.

Так само до інших юридично значимих адміністративних дій публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики можна віднести складання протоколів про адміністративне правопорушення, доставляння, затримання, примусове проникнення в житло, примусові дії щодо виконання індивідуальних актів тощо.

Слід сказати, що на сьогодні адміністративні, економічні, політичні зміни, які відбуваються в нашій державі, вносять багато нового в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Зміни стосуються не лише організаційної структури, а й насамперед ідеології функціонування органів влади. Унаслідок реформ, що впроваджуються в Україні, кардинально змінюються пріоритети, висуваючи на перше місце не державу, а людину. Ці положення закріплює Конституція України, наголошуючи, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹.

Таким чином, держава не керує громадянами, а надає їм послуги, тобто здійснює різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод.

У цьому аспекті актуальним вбачається розуміння ряду форм діяльності органів внутрішніх справ як одного із різновидів *управлінських послуг*.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.; з подальшими змінами). Верховна Рада України. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.

Основні засади трансформації пануючої ідеології «владного розпорядництва» органів державної влади щодо регулювання суспільних відносин у наданні управлінських послуг як основного напрямку вдосконалення адміністративних методів регулювання висвітлено в Концепції адміністративної реформи в Україні. Так, саме в ній управлінськими послугами визнається діяльність органів виконавчої влади (а також місцевого самоврядування), їх посадових осіб із виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

На жаль, термін «управлінські послуги» в наш час зустрічається досить рідко як у юридичній науці, так і у законодавстві. Лише деякі науковці у своїх працях загострюють увагу на цьому напрямку. Ці питання були предметом досліджень В. Авер'янова, І. Коліушка, Є. Курінного, В. Тимощука, А. Ткачука та інших. Слід також зазначити, що більшість досліджень стосуються управлінських послуг у цілому, які надаються різними органами влади загалом; особливу увагу вчені приділяють розмежуванню термінів «державні послуги» та «управлінські послуги»¹.

Так, член-кореспондент АПрН України В.Б. Авер'янов визначає суть управлінських послуг, як виконання державою юридичних обов'язків перед громадянами (та юридичними особами), спрямованих на створення належних умов, необхідних для ефективного реалізації ними своїх прав та інтересів, що охороняються законом². Більше того, дослідник акцентує увагу на «виконавсько-зобов'язальному» аспекті і вважає, що вид діяльності органів виконавчої влади, який розглядається, правильніше визначити не як «управлінські» чи «адміністративні», а як «виконавські послуги»³.

І. Коліушко та В. Тимошук вважають доцільнішим використання визначення «адміністративні послуги»⁴. При цьому І. Коліушко під управлінськими послугами розуміє передбачену законом діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямовану на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб, які прояви-

¹ Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи. Підприємництво, господарство і право. 2003. № 8. С. 7-11.

² Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. Право України. 2002. № 3. С. 20.

³ Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2002. С. 171.

⁴ Там само. С. 150.

ли ініціативу в їх реалізації¹. Реалізація права в цьому аспекті становить діяльність, яка відповідає вираженій в законі волі. За характером право-реалізуючих дій, що зумовлені змістом правової норми, можна виділити такі форми реалізації: дотримання, виконання, використання та застосування права². З переліченого для управлінських послуг більш характерними є дві форми: виконання та використання права. Перша форма полягає в обов'язковому виконанні передбачених відповідними нормами дій. Друга – у здійсненні особою своїх прав через активну чи пасивну поведінку.

Ми не погоджуємося з думкою В. Гаращука, який вважає, що «платність управлінських послуг» означає їх «купівлю», а «інститут платних послуг» є «системою торгівлі владою»³. На наш погляд, громадянин зобов'язаний відшкодувати собівартість витрат, понесених державними органами у ході задоволення диспозитивних прав особи.

На думку В. Яценка, *управлінським послугам* властиві такі ознаки:

- будь-які послуги надаються лише з ініціативи фізичної чи юридичної особи;
- необхідність (і, відповідно, можливість) отримання конкретної управлінської послуги безпосередньо передбачена законом;
- закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної управлінської послуги відповідний орган влади;
- для отримання послуг фізичним чи юридичним особам необхідно виконати встановлені законом вимоги;
- управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому зазначається споживач такої послуги⁴.

Аналізуючи завдання влади, визначені в Конституції України, О.В. Негодченко вказує, що в сучасному демократичному суспільстві органи публічної влади поступово набувають ознак організації, яка надає послуги людині щодо забезпечення її прав і свобод.

Істотними вадами характеризується галузева система надання адміністративних послуг. Бюрократизм, тяганина, велика кількість посередників – з цими проблемами зіштовхуються тисячі громадян, котрі

¹ Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К., 2002. С. 31.

² Общая теория права и государства: Учебник. Под ред. В.В. Лазарева. М., 2002. С. 257.

³ Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? Вісник АПН України. 2001. № 3. С. 109.

⁴ Яценко В.П. Управлінські послуги в діяльності органів внутрішніх справ. Вісник ОЮІ МВС України. 2003. №2. С. 77-91; Легеза Є.О., Опацький Р.М. Адміністративні послуги органів внутрішніх справ: Монографія. Дніпропетровськ, 2011. 186 с.

прагнуть усиновити (удочерити) дитину, відкрити дитячий будинок сімейного типу, оформити пільги (наприклад, багатодітні родини) тощо.

Чимало нарікань викликає якість таких послуг. У багатьох випадках вони надаються не в повному обсязі, без урахування інтересів споживача та з порушенням встановлених строків. Як показав аналіз процедури, для отримання дозволу на усиновлення (удочеріння) дитини громадянам України необхідно пройти довгу, складну та утомливу процедуру. Під час прийняття рішення щодо видачі такого дозволу зацікавленій родині необхідно надати низку довідок та пройти систему повної перевірки на здатність повноцінно виконувати батьківські функції.

У той же час «неблагополучні родини», а також особи, які ведуть асоціальний спосіб життя, можуть природнім шляхом стати батьками, претендувати на державну допомогу та при цьому фактично не підпадати під хоча б мінімальний контроль з боку органів державної влади. На думку більшості респондентів, опитаних у ході проведення нами дослідження, дана система є соціально несправедливою (45 %), надто бюрократизованою (70 %), корумпованою (73 %), застарілою (28 %), такою, що не відповідає критеріям якості (59 %).

Останнім часом дуже гостро постає питання обґрунтованості плати, яка стягується за надані послуги.

Ціни на деякі послуги явно завищені: так, при всій своїй відносній простоті операція видачі дозволу дитині для виїзду за кордон коштує споживачеві майже 500 грн, що дорівнює третині місячної зарплати лікаря або вчителя. За одностайним визнанням респондентів, необґрунтовано висока ціна встановлена за послуги щодо виписки новонароджених з пологових будинків, які включають в себе фотографування, видачу «медалей» та «посвідок», участь ведучого тощо (хоча офіційно, начебто, такі послуги лікарні не надають).

Важливими *функціями* публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики в цьому напрямку є надання допомоги батькам у відновленні порушених прав і свобод; потерпілим неповнолітнім; неповнолітнім, які залишилися без опіки¹.

Трансформація владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики щодо регулювання ряду відносин з реєстрації та надання дозволів повинна бути основним напрямом удосконалення їх адміністративної діяльності в аспекті управлінських (виконавських) послуг.

Змістом управлінських послуг публічної адміністрації у сфері ре-

¹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: Автореф. дис... д-ра юрид.наук. Х., 2004. С. 15.

лізації ювенальної політики є діяльність щодо забезпечення реалізації громадянами їх прав на створення повноцінних сімей, створення дитячих будинків сімейного типу, а також забезпечення державної реєстрації багатодітних сімей та сімей, які потрапили в скрутні життєві обставини та потребують державної допомоги.

Крім цього, управлінські послуги, що постійно надаються публічною адміністрацією у сфері реалізації ювенальної політики, мають безпосередній зв'язок із завданнями охорони і забезпечення дитинства в Україні, тому є цілком природнім те, що обов'язок щодо їх виконання покладається в основному на структурні підрозділи поліції громадської безпеки (зокрема, службу дільничних офіцерів поліції) та ювенальну превенцію Національної поліції.

Основними ознаками таких повноважень органів публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики є:

- а) їх виконавчо-розпорядчий характер;
- б) обов'язковість для органу публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики вступати у відповідні відносини;
- в) переважно безоплатний характер реєстраційних відносин;
- г) правовиховне їх спрямування.

До *неправових форм* адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики відносять:

- форми вираження організаційних дій (вивчення, узагальнення позитивного досвіду роботи, навчання виконавців, інструктажі, наради, надання практичної допомоги й ін.);
- форми вираження матеріально-технічних дій (підготовка довідок і звітів, діловодство, розмноження документів та ін.)¹.

Слід зазначити, що крім адміністративної діяльності (яка урегульована адміністративним правом і є управлінською), органи публічної адміністрації уповноважені здійснювати управлінську діяльність, детально не урегульовану адміністративним правом. Ця діяльність також має свої форми, які є формами управління. Сюди належать проведення *організаційних заходів* та здійснення *матеріально-технічних дій*.

У теорії поліцейського права *організаційні заходи* поділяють на дві групи:

- 1) внутрішньоорганізаційні – спрямовані на підтримання життєдіяльності органу внутрішніх справ та задоволення його потреб;
- 2) зовнішньоорганізаційні – спрямовані на здійснення службової

¹ Тучак М.О. Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. 2001. Вип. 16. С. 138.

діяльності працівниками поліції поза органом внутрішніх справ¹.

До *внутрішньоорганізаційних заходів* належать перш за все заходи, які здійснюються всередині апарату публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Ними є заходи, передбачені в планах роботи того чи іншого органу влади на відповідний період. Це також інструктаж працівників, вивчення документів, що регламентують діяльність органу, навчання його особового складу, стажування молодих працівників, збирання та обробка інформації, що характеризує роботу та її результати, контроль за виконанням прийнятих рішень.

В цілому внутрішньоорганізаційна діяльність складається з трьох видів дій, спрямованих на:

1) створення і підтримання власної організаційної та штатної структури (створення структури, визначення компетенції працівників, розподіл посад тощо);

2) забезпечення процесу управління підлеглими об'єктами та процесів координації з іншими суб'єктами, а також з підлеглими органами (прийняття управлінських рішень, консультування та інструктування виконавців тощо);

3) запобігання збоїв у системі управління, забезпечення дисципліни серед працівників та створення належних умов для функціонування колективу.

Специфікою *зовнішньоорганізаційних* дій є їх здійснення без застосування примусу та індивідуальних актів. Наприклад, до них відносять запис громадянина на прийом до керівника органу, надання довідок громадянам про режим роботи органу, правовий всеобуч, надання організаційної допомоги молодим родинам (за їх згодою) та ін.

Матеріально-технічні дії являють собою діяльність, спрямовану на забезпечення функціонування публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики та реалізацію правових форм. У науковій літературі до таких дій зазвичай відносять ведення діловодства; архівну справу; підготовку довідок, звітів, проектів адміністративних актів тощо. Це дії, які здійснюються всередині органу внутрішніх справ. Специфікою таких дій є використання під час їх проведення

В той же час окремі науковці (зокрема, К.С. Бельський) справедливо вказують на існування зовнішніх матеріально-технічних дій: відвідування проблемних сімей за місцем проживання, контроль за використанням коштів, отриманих при народженні дитини, тощо².

¹ Бельський К.С. Полицейское право: Лекционный курс. Под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. М., 2004. С. 763-765.

² Там само.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що охарактеризовані форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики тісно між собою пов'язані, виявляються в різних комбінаціях. Більше того, їх вдале поєднання є запорукою успіху в діяльності того чи іншого органу.

Отже, неправові форми діяльності – це однорідна діяльність, що не вимагає повного і суворого юридичного оформлення, не пов'язана зі вчиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів.

У сучасній державознавчій літературі висловлено багато підходів до класифікації неправових форм діяльності органів державної влади. Зокрема, російський теоретик М.І. Байтін пропонує виділяти три такі форми: організаційно-регламентуючу, організаційно-господарську й організаційно-ідеологічну; російські фахівці з адміністративного права Д.Н. Бахрах, А.П. Альохін, А.А. Кармолицький, Ю.М. Козлов – власне організаційну діяльність і здійснення матеріально-технічних операцій. Відомий український державознавець О.Ф. Фрицький поряд із правовою, матеріально-технічною і організаційною формами виділяє проміжні організаційно-правові форми.

На наш погляд, неправові форми діяльності органів публічної влади найбільш доцільно поділяти на організаційні й матеріально-технічні.

Організаційна діяльність у цілому є підзаконною. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної управлінської діяльності. Організаційні форми діяльності поділяються на основні та допоміжні.

Основні організаційні форми діяльності – сесія Верховної Ради України, Верховної Ради АРК і місцевих рад, засідання Кабінету Міністрів України і Ради міністрів АРК, засідання тимчасових спеціальних і слідчих комісій, підкомісій і робочих груп, комітетів Верховної Ради України, депутатських груп і фракцій, Погоджувальної ради депутатських груп і фракцій, самостійна робота депутатів у виборчих округах і т.д.

Допоміжні організаційні форми діяльності – проведення координаційних нарад, науково-практичних конференцій, офіційні візити за кордон і робочі поїздки по країні, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, телефонні переговори і т.д.

Організаційні форми, за висловом Г.В. Атаманчука, можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанту вирішення якоїсь управлінської проблеми». Такого роду дії або передують реалізації влади, або є наслідком, що впливає з процесу та-

кої реалізації, а сама їх роль – виключно допоміжна. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат. Доцільно зазначити, що конкретний перелік таких форм зумовлюється специфікою правової форми, конкретним змістом реалізованої компетенції, а також особливостями структури і персонального складу компетентного органу¹.

Найбільш поширена форма реалізації державної політики реалізації ювенальної політики – здійснення юридично-значущих дій – охоплює практично всі аспекти правозастосовної діяльності: галузеве адміністрування, профілактику, нагляд, контроль, кваліфікацію деліктів, провадження в юридичних справах, накладення стягнень тощо.

За загальним визнанням, саме цей напрям політикореалізації пов'язаний з найбільшою кількістю організаційних негараздів, конфліктних ситуацій, порушень прав громадян. Прийняття некомпетентних рішень, нераціональне витрачання ресурсів, неналежне виконання розпорядчих і виконавчих повноважень, грубі помилки при застосуванні юридичних (зокрема адміністративно-деліктних) норм та, як наслідок, масові порушення громадянських прав і свобод – всі ці проблеми виникають і розгортаються переважно у сфері практичного правозастосування.

У даному аспекті слід погодитись з думкою О.Н. Ярмиша, який констатує: «Незважаючи на широке розмаїття форм і методів реалізації державної політики, остання втілюється у життя з великими труднощами. Недосконалим є галузеве нормотворення, неналежним чином організована система адміністративних послуг. Однак, безсумнівно, головним джерелом галузевої проблематики служить правозастосовна практика. Насамперед у площині правозастосовної діяльності криються витoki більшості нагальних проблем. Тому саме тут потрібно шукати ключ до їхнього вирішення»².

Аналізуючи адміністративно-правові форми реалізації ювенальної політики, неможливо обійти увагою той факт, що на практиці вони часто підміняються неправовими рішеннями. Нерідко в публічних виступах керівників центральних органів влади та повідомленнях відомчих прес-служб звучать заклики до вчинення дій (вжиття заходів), котрі не тільки не відповідають, але й прямо суперечать букві закону.

¹ Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Ред. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. URL: <http://vuzlib.org/beta3/html/1/7519/7533/>.

² Ярмиш А.Н. Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения. Эффективность инвестиций в безопасность дорожного движения: Материалы круглого стола. СПб., 2008. С. 38-39.

Часто-густо суб'єкти правозастосування отримують від керівництва вказівки не фіксувати окремі делікти, не застосовувати деякі види адміністративних стягнень. При цьому в більшості випадків слово чиновника має більшу вагу, ніж приписи юридичних норм. Як свідчить аналіз практики, державні службовці буквально розуміють положення «про впровадження ювенальної політики та забезпечення належних умов нормального психофізичного розвитку дитини», що нерідко призводить до непоправного. На жаль, в новітній історії впровадження ювенальної юстиції уже існують чорні сторінки.

Як приклад, слід навести випадок, який трапився у Полтавській області, у Лохвицькому районі, де ввели експериментальну ювенальну юстицію. Наслідком стало те, що 15 вересня 2010 р. покінчила життя самогубством пані Юлія – мати двох дітей. Працівники ювенальної юстиції силоміць і без доказів відібрали в неї двох її дітей. Як показала подальша перевірка, мати вживала всіх заходів для забезпечення своїх дітей, але саме в цей період вона потрапила в складну економічну ситуацію, що і послугувало приводом для прийняття покvapливого та фатального рішення з боку соціальних працівників¹.

За кордоном також ситуація не краща. Так, в *Ізраїлі* щороку вилучають понад 2000 дітей за розпорядженням соцслужб, які набили руку на відбиранні дітей у вихідців з колишнього СРСР. Ось що каже з цього приводу адвокат однієї сім'ї (вихідців з Росії): «Зараз іде фактичне переслідування сімей з неблагополучним соціальним становищем. Ізраїльське законодавство не розуміє такої цінності, як інтереси сім'ї. Усі рішення приймаються лише на основі рекомендацій, як правило, однієї людини – соцпрацівника. В Араді через відібрану дитину мати покінчила життя самогубством, ледь врятували батька... Немає чітких критеріїв, відповідно до яких мають виноситися рішення. Дітей вилучають через помилкове трактування поняття «благо дитини». У результаті соцслужби вилучають дітей з нормальних сімей, які просто звернулися за допомогою в тяжкий момент». А тому люди бояться звертатися по допомогу до держави.

У *Норвегії* зараз відбувається масове опротестування дій Комітету по захисту прав дітей (Barnevern), які норвезькі Інтернет-користувачі визначають як «практику руйнування сім'ї». З одного боку, громадяни Норвегії дуже добре захищені економічно, і це наводить на думку, що так само і з правами людини. Але вони, за висловленням однієї з учасниць відкритого обговорення, грубо порушуються ще з дитинства. Уча-

¹ Неоголошена війна проти України. URL: <http://www.volynpost.com/blogs/179-neogoloshena-vijna-proty-ukrainy>.

стики Інтернет-форуму наводять масу прикладів негуманних приводів для позбавлення батьківських прав. Зокрема, одна сім'я потрапила в поле уваги працівників вказаної структури на півроку лише через те, що у матері «сумні очі» (а значить, депресія), а її дитина постійно не посміхається (а це ознака неблагополуччя). Горе тому, в кого дитина дуже активна чи сором'язлива, бо в них не прийнято виділятися із загальної маси. Ще гірше, якщо сусідка донесе, що дитина у 7 років виносить сміття (примусова праця) або ж посварилися батьки.

Після того, як хтось доніс на конкретну сім'ю, починається розслідування, збір інформації, виклики на співбесіди, нагляд за дитиною в школі чи садку. Навідуються додому та спостерігають, як виховується дитина, причому без попередження. Не відкривати двері не можна – це вважається опором владі.

Ще є програма *Veiledning*, відповідно до якої один раз на тиждень соцпрацівник здійснює виховання дитини у неї вдома¹.

Норвезькі фахівці зазначають, що в притулках діти зазнають насильства, стають депресивними, виростають злочинцями, зловживають алкоголем та наркотиками (в притулках це дозволено). Замкнуте коло, бо чим більше злочинців – тим більше дітей вилучають із сімей. У середньому близько 400 дітей щороку передаються під опіку держави².

Ситуацію ускладнює те, що зазвичай неправові (а по суті, антиправові) рішення керівництва органів влади широко декларуються й оприлюднюються в засобах масової інформації. Наслідки подібного ставлення до закону як до чогось необов'язкового й ситуативного завжди прогнозовані. Передусім, це падіння дисципліни, зростання деліктності, зростання кількості порушень та їхніх жертв.

Підбиваючи підсумки підрозділу, слід підкреслити, що намагання уникнути подібних помилок у адміністративній діяльності в ювенальній сфері в Україні актуалізує проблематику розробки та удосконалення адекватних форм реалізації зазначеної діяльності відповідно до гуманістичної людиноцентристської спрямованості ювенальної політики в нашій державі.

З урахуванням трансформації сутності публічної адміністрації особливо важливого значення набувають процеси запровадження адміністративних договорів та управлінських послуг в її діяльність у сфері ювенальної політики.

Незважаючи на достатній рівень теоретичної розробки проблема-

¹ Underskriftskampanjen MOT BARNEVERNET! URL: <http://oppnop.r-b-v.net/info/>.

² Дамоклів меч ювенальної юстиції. Частина 2. URL: <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=2686>

тики форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, велика кількість проблем перебуває у практичній площині, пов'язаній з дотриманням законності при застосуванні заходів примусу, прав і свобод громадян тощо. Саме тому прискіпливої уваги потребує питання розробки та апробації оптимальних адміністративних заходів і методів втілення принципів ювенальної політики держави в соціальне буття.

4.4. Методи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики

Зв'язок форм із методами діяльності є очевидним: саме у відповідній формі метод діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт. Інакше кажучи, якби не було форми діяльності, методи втратили би будь-який сенс, адже управлінський вплив залишався б лише наміром, побажанням, але був би позбавлений формального змісту.

У наукових дослідженнях вітчизняних адміністративістів останніх років дуже багато уваги приділяється проблемам удосконалення організаційних структур державного управління, визначення статусу органів виконавчої влади, державних службовців, інших суб'єктів державного управління взагалі та діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики зокрема.

Проблема методів управління, методів державного управління та методів управління державних органів належить до найбільш актуальних та складних, їй завжди приділялось достатньо уваги. Разом з тим, як справедливо зазначав ще в 70-ті роки минулого сторіччя М.І. Піскотін, мабуть, немає інших понять, які б уживалися так же неоднозначно та відрізнялися таким же низьким ступенем визначеності, як ці¹. З того часу ця проблема не тільки не була розв'язана, а навпаки, ускладнилася через збільшення обсягів діяльності державних органів, її урізноманітнення, розвиток суспільних відносин і зв'язків та стан сучасної науки адміністративного права. Окрім того, зазначена проблематика має комплексний характер, у процесі її дослідження неможливо ігнорувати дані інших юридичних наук, теорії державного управління, політології, соціології, економіки тощо.

¹ Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. М., 1973. С. 133.

Роль методу в будь-якій діяльності, в тому числі адміністративній, важко переоцінити. Від правильно обраного методу часто залежить успіх усієї діяльності. Вибір і правильне застосування методу – справа досить складна, адже метод сам по собі не визначає цілковито успіх діяльності¹. Важливим є не лише метод, а й уміння його застосувати, тому потрібно навчитися правильно обирати і застосовувати конкретний метод для розв'язання конкретної ситуації.

Під методами діяльності зазвичай розуміють різноманітні прийоми, засоби, способи досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають у процесі діяльності. У довідковій літературі метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань². У контексті практичної діяльності метод – це спосіб діяти, спосіб здійснення функції чи діяльності. Таке розуміння методу діяльності дозволило окремим науковцям обґрунтувати існування логічного зв'язку «функція – діяльність – спосіб здійснення діяльності»³. Розкриваючи поняття методу, американський фахівець з наукового управління Дж. Гелбрейт зазначав, що метод – це не фактична діяльність, а можливі її способи. Поняття «метод управління» має обов'язково включати момент альтернативності, пропонуючи можливість вибору способу дії⁴. У такій інтерпретації метод діяльності дозволяє уявити, як функціонує система адміністративних органів держави, як практично виконуються їх завдання, реалізуються функції, за допомогою яких засобів. З огляду на це, категорія, що постійно досліджується, безпосередньо стосується характеристики процесу формування та реалізації ювенальної політики держави.

Аналіз юридичної наукової літератури та практики управлінської діяльності свідчить, що основні суперечності в цій царині пов'язані насамперед зі значними розбіжностями в розумінні сутності методів управління, а значить, і методів діяльності державних органів, що, у свою чергу, унеможлиблює існування їх єдиної класифікації. Усі поняття методів управління та їх різновидів сформульовані залежно від точки зору того чи іншого автора і досить часто ототожнюються з різноманітними проявами та елементами державного управління. Також потрібно зазначити, що методи управління в юридичній літературі інколи мають

¹ Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1999. С. 367.

² Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М., 1974. Т. 16. С. 162.

³ Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки. Право України. 2003. № 4. С. 18.

⁴ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М., 2004. С. 10.

іншу назву, наприклад, методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи, методи адміністративно-правового впливу тощо. При цьому, на думку Ю.М. Старилова, сутність цих понять єдина¹. Вчений вважає, що методами управлінських дій (методами управлінської діяльності) є певні способи чи прийоми, які використовуються органами публічного управління та їх посадовими особами у встановлених законами межах при здійсненні управління, управлінських дій, адміністративного впливу щодо відповідних об'єктів та осіб.

А.Є. Луньов розглядає методи управління як способи впливу на керованих з метою найбільш правильного та оперативного вирішення завдань, що стоять перед апаратом управління². На думку авторів роботи «Наукові основи державного управління в СРСР», метод управління – це спосіб організуючого (адміністративного, економічного чи суспільного) впливу органу управління (чи посадової особи) на керовану систему (чи конкретний об'єкт управління), що визначає умови діяльності системи, порядок найбільш ефективного використання трудових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів для вирішення поставлених завдань³. Подібної точки зору дотримується й М.І. Піскотін, який вважає, що під методами діяльності зазвичай розуміють способи чи засоби досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають⁴.

Ю.М. Козлов вважає, що методом управління є спосіб юридичного чи організаційного впливу на керовані об'єкти чи на відносини у сфері управління⁵. Д.М. Бахрах, В.С. Основін під методами управління мають на увазі засоби, способи, прийоми, за допомогою яких керуюча система цілеспрямовано впливає на керовану соціальну систему⁶.

Г.В. Атаманчук, здійснивши аналіз методологічних аспектів даної проблеми, зробив висновок про те, що методи державного управління суспільними процесами – це взяті в єдності та взаємозв'язку способи, прийоми здійснення та засоби забезпечення реалізації функцій державної керуючої системи та її органів, що відображаються у певному впливі

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 228-229.

² Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 138.

³ Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 324.

⁴ Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 5.

⁵ Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР. Советское государство и право. 1968. № 4. С. 69-70.

⁶ Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. С. 75; Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 177.

вові на свідомість та поведінку людей у суспільній діяльності, відносинах, зв'язках¹.

Близькою до зазначеної є позиція В.М. Манохіна. Сутність методу, як способу керівництва, підкреслює він, полягає «у характері зв'язків учасників управління, в характері волевиявлення одного учасника управління щодо іншого»². Ці позиції мають принципове значення для усвідомлення сутності категорії методу діяльності, адже вони роблять її цілком визначеною, відмінною від інших елементів діяльності, хоча й не розкривають повністю її змісту, не вказують, з яких компонентів складається дане поняття.

Існують інші точки зору з цього приводу. Так, окремі науковці не обґрунтовано, на нашу думку, розглядають методи управління, як певний напрямок дій управлінського органу³, чим ототожнюють їх з функціями. Функція керуючої системи як специфічна, відносно самостійна та якісно однорідна складова їх діяльності має бути реалізована, тобто закладені в ній можливості впливу повинні перетворитись у дійсність, привести в рух об'єкти управління. Звичайно ж, функція державного органу має об'єктивно необхідний характер, саме її існування, пов'язане з потребами розвитку керованого об'єкта, викликано його закономірностями. Усе це створює сприятливі передумови та умови для успішної реалізації відповідної функції. Але цілком очевидно те, що суб'єкт управління повинен володіти способами, прийомами і мати в своєму арсеналі засоби, необхідні для забезпечення реалізації та об'єктивно зумовлених і закріплених за ним функцій. Такими способами, прийомами й засобами є методи.

Метод (спосіб) державного управління, як зазначають В.А. Юсупов та М.А. Волков, – це сукупність послідовних операцій керуючих органів, метою яких є певного виду вплив на керовані об'єкти, щоб досягти якихось запланованих результатів у процесі здійснення виконавчо-розпорядчих функцій держави⁴. Вважаємо цю позицію хибною з огляду на те, що в науковій літературі сукупність послідовних операцій, спрямованих на досягнення певного результату, визначається як процес⁵.

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 93.

² Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. Саратов, 1968. Вып. 1. Часть общая. С. 157.

³ Годунов А.А. Принципы, методы и стиль управления производством. Человек и общество (социальные проблемы управления): Сб. научн. трудов. Л., 1973. С. 191.

⁴ Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. С. 34.

⁵ Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. С. 77.

З'ясовуючи позиції науковців стосовно досліджуваної проблеми, можна констатувати, що інколи поняття методів управління суттєво відрізняються одне від одного і відображають різні прояви управління. Але аналіз різних визначень досліджуваного поняття дає підстави вважати, що квінтесенцією категорії методу управління є відображення взаємозв'язку керуючих та керованих підсистем, одна з яких є суб'єктом управління, що здійснює управлінський вплив на іншу – керований об'єкт. Якщо ж узагальнити всі судження, то можна дійти висновку щодо розуміння методів управління (методів діяльності) у вузькому та широкому розумінні. У найбільш загальному вигляді метод управління у вузькому його значенні можна розуміти як спосіб впливу на керовані об'єкти¹.

Методи управління можна розглядати й у широкому розумінні, де до їх значення як до способів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління додається ще два моменти. У цьому аспекті поняття методів управління охоплює, крім зазначеного вище, таке: по-перше, способи організації самого суб'єкта управління, в нашому випадку як усієї системи органів публічної адміністрації у сфері ювенальної політики, так і окремо взятих її складових – органів ювенальної юстиції; по-друге, способи розв'язання конкретних ситуацій, що виникають у процесі функціонування митних органів.

Разом з тим існує думка, що метод управління, якщо він має правову оболонку, може збігатися із загальноправовою категорією методу правового регулювання². На думку прихильників цієї точки зору, відповідні державні органи, використовуючи юридичні засоби, здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини у сфері управління, тобто вони здійснюють їх правове регулювання. Однак такий збіг можливий лише за умови, що метод управління повинен бути юридично оформленим та мати нормативне відображення, адже правове регулювання завжди є нормативним. Проте зрозуміло, що не всі методи управління є правовими. Слід погодитися, що методи управління певним чином похідні від методів адміністративно-правового регулювання з огляду на те, що вони (тобто методи управління), виступаючи способом безпосереднього керуючого впливу з боку органу виконавчої влади (посадової особи) на відповідний об'єкт, несуть у своєму змісті «заряд» юридично-владних повноважень, сукупність яких безпосередньо визначена сутніс-

¹ Аппарат управления социалистического государства: В 2 ч. М., 1976. Ч. 1. С. 271.

² Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР. Советское государство и право. 1968. № 4. С. 69-70.

тю адміністративно-правового регулювання¹.

В адміністративній діяльності органів внутрішніх справ використовуються також методи субординації та координації. *Субординація* – це службове підпорядкування молодшого за посадою старшому. Ці відносини вертикального типу спираються на правовий порядок і виявляються у правових актах управління або усних розпорядженнях керівників та відповідних діях підпорядкованих їм осіб.

Особливість методу – повний контроль керівником підрозділу дій підпорядкованих працівників. Методу субординації в діяльності органів внутрішніх справ здебільшого відповідає авторитарний стиль керівництва. Його прояви: жорстока підпорядкованість владі керівника, схильність до прийняття одноосібних рішень, які доводяться до підлеглих у вигляді чітких зрозумілих команд.

Субординація – це домінуючий метод в діяльності поліції. Його значення не слід применшувати, оскільки на багатьох ділянках органів внутрішніх справ субординаційні відносини мають забезпечити стабільність, ритмічність, ефективність праці.

У діяльності органів внутрішніх справ великого значення набуває *метод координації*, який відкриває можливість для взаємодії підрозділів, служб, делегування повноважень від керівника до виконавців і розвитку на цій основі саморегулювання, взаємоконтролю, взаємоінформації, взаємодопомоги.

При цьому методові характер дій керівника нагадує «диспетчерування», тобто коригування дій підлеглих. Особливо не виявляється при проведенні операцій, рейдів, в яких задіяні працівники різних підрозділів і служб органів внутрішніх справ.

Застосування методу координації в адміністративній діяльності поліції здійснюється на підставі планування, прогнозування та моделювання можливої ситуації, чіткого розмежування функцій служб і підрозділів, їх керівників і підлеглих².

У даному підрозділі йтиметься про методи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. Що ж стосується методів діяльності як способів організації роботи публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики та способів розв'язання конкретних ситуацій, то вони будуть розглянуті лише побіжно.

Гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочен-

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2000. С. 264-265.

² Про міліцію: Закон України. ВВР УРСР. 1991. № 4. Ст. 20.

ня як методів психічного впливу на свідомість, а через неї – на поведінку людей. Ці методи виявляються в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендуєчих заходів, що забезпечують правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин.

Переконання й заохочення як всеохоплюючі методи становлять основу функціонування апарату державного управління.

При здійсненні державного керівництва господарством, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи державного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи переконання і заохочення як методи цілеспрямованого впливу.

Якщо звернутися до правоохоронної діяльності, то можливі виявити, що органи держави найчастіше використовують:

- 1) правове пропагування, пояснення сутності законів, правової політики держави;
- 2) постійне інформування населення про стан справ у галузі охорони громадського порядку;
- 3) стимулювання ініціативи громадськості у справі надання правоохоронним органам допомоги у забезпеченні правопорядку;
- 4) забезпечення поширення позитивного досвіду в боротьбі з порушеннями правопорядку;
- 5) проведення профілактичних заходів щодо недопущення антигромадських проявів;
- 6) заохочення громадян, які активно виявили себе в боротьбі з правопорушеннями¹.

Останнім часом у правовій науці більше уваги приділяється такому методу, як заохочення правомірної поведінки громадян. Це пов'язано з тим, що зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання громадських управлінських відносин. При цьому звужується сфера адміністрування, невиправдане застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Переконання в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики

У системі методів державного управління важливе місце посідає переконання – особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти державного управління додержувалися певних вимог вна-

¹ Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3. вид., перероб. і доп. Одеса, 2006. С. 114.

слідок їх внутрішнього визнання, а не через сліпе підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність являють собою необхідну умову успішної побудови правових функцій, форм та методів державного управління незалежної демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Таким чином, переконання – це система заходів правового і не-правового характеру, які вживаються державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів.

Основними формами переконання, які застосовуються в державному управлінні, є такі: організація державних і громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, прийняття необхідних документів, проведення семінарів, зборів тощо); виховання (економічне, правове, моральне та ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань державного управління (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; заохочення (моральне – подяка, нагородження почесним знаком, присвоєння почесного звання «Мати-героїня» і т. ін., матеріальне – грошові премії, путівки окремим особам або групі осіб, наприклад, особам, які створили та утримують дитячі будинки сімейного типу); критика роботи і поведінки окремих осіб¹.

Останнім часом в Україні все більшого поширення набувають правові форми переконання, заходи заохочення, передбачені правом за зразкове виконання трудових, службових і громадянських обов'язків. Зараз Урядом України розробляються юридичні акти, якими буде встановлено систему нагород та заохочень.

У роботі органів публічної влади у сфері *реалізації ювенальної політики* використовуються соціально-психологічні методи – переконання і примус. Як слушно зазначається в юридичній літературі, це два взаємопов'язаних «полюси» єдиного цілого, тобто механізму забезпечення належної поведінки і правопорядку; вони взаємно доповнюють один одного.

¹ Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін. Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / Авер'янов В.Б. (відп.ред.). Т. 1: Загальна частина. К., 2007. С. 104.

Переконання полягає у сформуванні у керованого суб'єкта впевненості у раціональності й законності прийнятого рішення і налаштуванні на добровільне його виконання. Переконання пов'язане із впливом на суспільну, групову чи індивідуальну свідомість; воно сприяє її формуванню у вигляді обґрунтування, пояснення, обговорення, демонстрації певного прикладу та ін. За допомогою засобів переконання перш за все стимулюється належна поведінка учасників публічно-владних відносин шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів переважно морального впливу. Переконання спрямоване на те, щоб підвладні самі виконували відображену в правових актах волю суб'єкта влади. Завдяки переконанню досягається єдність волі органів публічної влади і підвладних органів, установ, організацій та фізичних осіб¹.

Першочергового значення для реалізації методу переконання за сучасних умов набуває мотивація, тобто діяльність, що має на меті активізацію людей, на яких спрямована діяльність органу публічної влади, і спонукування їх до ефективного виконання рішень. Процес мотивації включає в себе такі стадії: 1) встановлення чи оцінка незадоволених потреб; 2) формулювання мети, спрямованої на задоволення потреб, визначення необхідних стимулів; 3) визначення дій, необхідних для задоволення потреб. Дії з мотивації включають в себе економічне і моральне стимулювання, збагачення самого змісту праці, створення умов для виявлення творчого потенціалу працівників та їх саморозвитку.

У демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу. Демократичний режим відкриває значні можливості для широкого залучення громадян до обговорення і прийняття правових актів, до участі у справах держави. Як слушно зазначає Д.Н. Бахрах, «свідома дисципліна, висока організованість, почуття особистої відповідальності, які набуваються в процесі безпосередньої громадсько-політичної практики, є дієвими засобами формування впевненості, в основі якої лежить власний досвід людей»².

Заохочення в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики

Заохочення – спосіб впливу, за допомогою якого воля людей через інтерес, свідомість спрямовується на здійснення корисних, з погляду того, хто заохочує, справ. Заохочувальний вплив сприяє виникненню інтересу до здійснення визначених справ, одержанню матеріального,

¹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. К., 2008. С. 77.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. С. 81.

морального, іншого схвалення.

Взагалі, останнім часом у царині адміністративного права серед широкого кола методів управління заохоченню як самостійному методу реалізації функцій держави приділяють особливу увагу. І це не дивно, бо ефективність державного управління значною мірою залежить від методів здійснення такого управління. У цьому ракурсі інтерес до заохочення як особливого методу управління пов'язаний як з новим рівнем демократизації суспільства, так і з процесами реформування всієї системи державного управління¹.

Так, С.Г. Стеценко визначає заохочення як метод державного управління, що полягає в застосуванні способів впливу на свідомість та інтерес людей та виявляється у використанні моральних і матеріальних заходів із метою адекватного оцінювання правомірної поведінки. Слід зазначити, що С.Г. Стеценко відносить заохочення до методів непрямого впливу на об'єкт управління, тобто через створення механізмів стимулювання та зацікавленості. Він поділяє заохочення на економічні (премії, пільги, квоти), організаційні (спрощена процедура звітності), соціальні (подяка, грамота, нагорода, компенсація)².

Автори підручника з адміністративного права України за редакцією С.В. Ківалова, розглядаючи заохочення як самостійний метод державного управління, характеризують його як такий спосіб впливу, який через інтереси, свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, з точки зору суб'єкта управління, дій. Підкреслюючи самостійність заохочення в системі методів державного управління, автори наводять перелік притаманних йому ознак, а саме: фактичною підставою для його застосування є заслуга, діяння, яке позитивно оцінюється владним суб'єктом; воно пов'язане з оцінкою вже вчиненого діяння; є персоніфікованим та застосовується відносно окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; характеризується моральним схваленням, наділенням правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами³.

Російський вчений-адміністративіст Н.Д. Бахрах виділяє окремою ознакою заохочення його опосередкований інтересом, емоціями, свідомістю вплив на волю заохочувальних осіб для стимуляції їх діяльності. Слід зазначити, що Н.Д. Бахрах називає заохочення найважливішим та найефективнішим видом стимулювання. Розглядаючи заохочення як

¹ Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін. Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / Авер'янов В.Б. (відп.ред.). Т. 1: Загальна частина. К., 2007. С. 103.

² Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. К., 2008. С. 82.

³ Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3. вид., перероб. і доп. Одеса, 2006. С. 115.

комплексний правовий інститут, що регулюється нормами трудового, конституційного та інших галузей права, науковець приділяє значну увагу дослідженню заохочення як методу здійснення державного управління. З адміністративно-правової точки зору Н.Д. Бахрах пропонує таку класифікацію засобів заохочення: за наявністю правової основи (формальне та неформальне); за фактичною обставиною (абсолютне, відносне); за видами заохочувальних суб'єктів (щодо колективних суб'єктів, щодо індивідуальних суб'єктів); за видами суб'єктів, що застосовують заохочення (застосовуються загальнодержавною, місцевою, локальною публічною адміністрацією)¹.

Таким чином, аналіз наукової літератури надає можливість зробити деякі попередні висновки. Встановлено, що заохоченню, як методу діяльності виконавчої влади, притаманні такі особливості:

- фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, які позитивно оцінюються суб'єктами влади;
- заохочення пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь, є складовою частиною державного контролю;
- заохочення персоніфіковане, застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів;
- заохочення виявляється в моральному схваленні, наділенні визначеними правами, матеріальними цінностями й іншими благами;
- в основному заохочення врегульоване правом, у багатьох випадках реалізується у формі правозастосування;
- заохочення побічно впливає на волю заохочуваного, стимулюючи його.

Залежно від основ заохочення розрізняють:

- *абсолютне* заохочення – зумовлене абсолютними підставами заохочення², якими є: сумлінне виконання трудових і службових обов'язків; виконання громадянського обов'язку (допомога в затриманні злочинця, порятунок потопаючого і т.п.); заохочення матерів, що народили і виховали більше п'яти дітей; ювілеї, заслуги іноземних громадян перед Україною в розвитку науки і т.п.;

• *відносне* – регламентоване КпАП України, дисциплінарними статутами. Норми зазначених актів зобов'язують заохочувати добровільне відмовлення від неправомірної діяльності, щире розкаяння, добровільне усунення заподіяної шкоди. Статтею 34 КпАП України визначено, що щире розкаяння винного, відвернення винним шкідливих наслідків пра-

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 86 с.

² Адміністративне право України: Навч. посіб. К., 2007. С. 53.

вопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди є обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення.

В аспекті правової основи розрізняють:

- *формальне заохочення* – заохочення, регламентоване правовими нормами (відповідні дані оформляються спеціальними правозастосовними актами і, як правило, заносяться в трудову книжку, службову картку);
- *неформальне заохочення* – застосування різноманітних заходів впливу, не передбачених юридичними нормами (наприклад, публічна похвала).

За змістом заохочення може бути:

- *моральним* (подяка, грамота);
- *матеріальним* (премія, коштовний подарунок);
- *статусним* (змінює правовий статус громадянина, наприклад, присвоєння почесного звання «Мати-героїня»);
- *змішаним* (часто один захід містить риси морального, матеріального і статутного заохочення).

Залежно від кола осіб, до яких застосовуються заходи заохочення, розрізняють:

- заходи заохочення, що застосовуються до колективних суб'єктів (наприклад, оголошення подяки Президента України колективу дитячого будинку за заслуги в підготовці висококваліфікованих фахівців);
- заходи заохочення, що застосовуються до індивідуальних суб'єктів (наприклад, для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлене застосування такого заохочувального засобу, як надання особі почесного громадянства)¹.

У цілому заохочення як метод адміністративної діяльності має неабиякий практичний потенціал та відповідає сучасним тенденціям демократизації та гуманізації. Пріоритет прав людини у державній діяльності взагалі та найменш захищених верств населення (у нашому випадку дітей) зокрема, розвиток демократичних засад в управлінні вимагають в усіх сферах суспільного життя подальшого зміцнення правосвідомості громадян, виховання у кожного почуття громадянського обов'язку, підвищення дисципліни і організованості.

Додержання правил співжиття у правовій державі здійснюється свідомо і добровільно, оскільки право втілює в собі волю народу, його норми є загальнообов'язковими, спираються на підтримку держави і громадської думки.

Для всебічного розгляду даного питання пропонуємо зупинитись

¹ Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. К., 2008. С. 78.

на деяких аспектах.

Проблеми права відіграють важливу роль у сучасному демократичному суспільстві та правовій державі, якою, без сумніву, є Україна. Це сприяє тому, що юридична наука посідає одне із провідних місць серед інших суспільних наук. Таким чином, управління юридичною наукою в Україні, сприяння її розвитку має стати пріоритетним напрямом державної політики на сучасному етапі державотворчих та правотворчих процесів в Україні.

Особливу роль відіграє заохочення при здійсненні управління юридичною наукою. Передусім це пояснюється специфікою об'єкта управління, адже роль заохочення вагоміша саме при здійсненні управління творчою діяльністю. До того ж державне управління, як різновид соціального управління – це передусім управління людьми, а творча людина завжди прагне визнання результатів своєї діяльності.

Заохочення у сфері реалізації ювенальної політики, як метод управління юридичною наукою, спирається на нормативну базу національного законодавства. Чинні правові акти закріплюють види заохочень, а також підстави та процедуру їх застосування. Таким чином, окрему увагу слід приділити аналізу нормативно-правових актів, що містять заохочувальні норми у сфері управління юридичною наукою в Україні¹.

Одним із видів заохочення є державні нагороди, правовою підставою застосування яких є Закон України «Про державні нагороди України». Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону державні нагороди є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, у захисті Вітчизни, охорони конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною².

На сферу *реалізації ювенальної політики* поширюються такі види державних нагород: ордени (орден «За заслуги», орден княгині Ольги, медаль «За працю і звитягу»); почесні звання («Заслужений працівник соціальної сфери України», «Заслужений діяч науки і техніки України», «Заслужений юрист України», «Мати-героїня»); державні премії України в галузі захисту прав людини та дітей зокрема (за видатні досягнення, які сприяють дальшому утвердженню демократичних прав і свобод людини та громадянина, забезпечення прав і свобод дітей, сприяння

¹ Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3. вид., перероб. і доп. Одеса, 2006. С. 115.

² Про державні нагороди України: Закон України № 1549-III від 16 березня 2000 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/1549-14>.

створенню умов для їх нормального психофізичного розвитку)¹.

Наступним способом заохочення в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики є почесні грамоти та подяки від голови Київської обласної державної адміністрації, голови Київської обласної ради та Кабінету Міністрів України. Дані види заохочень застосовуються до усиновителів, батьків-вихователів, прийомних батьків, опікунів, піклувальників, працівників служб у справах дітей та представників громадських організацій, діяльність яких пов'язана із соціально-правовим захистом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування².

Методи грошового забезпечення відіграють важливу роль у діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-ХІІ від 21.11.92 призначаються такі види допомоги: у зв'язку з вагітністю та пологами; при народженні дитини; при усиновленні дитини; по догляду за дитиною до досягнення нею 3 років; на дітей, над якими встановлено опіку або піклування; на дітей одиноких матерям. Згідно зі ст. 5 Закону всі види державної допомоги сім'ям з дітьми, крім допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, призначають і виплачують органи соціального захисту населення за місцем проживання (реєстрації) батьків (усиновителів, опікунів)³. Так, у 2013 р. при народженні першої дитини планують платити допомогу в розмірі 29,8 тис. гривень (збільшення на 2,4 тис. гривень), при народженні другої – 59,7 тис. гривень (плюс 4,8 тис. гривень), третьої та наступної дитини – 119,4 тис. гривень (плюс 9,5 тис. гривень)⁴.

Говорячи про методи заохочення суб'єктів реалізації ювенальної юстиції, не можна обійти Міжнародну літературну премію імені Астрід Ліндгрєн «За твори для дітей та юнацтва», засновану для того, щоб привернути особливу увагу дорослих людей до дитячої літератури, а також до прав дітей. Саме тому нагородою відзначають не тільки письменників та ілюстраторів, а й тих людей, які багато роблять для популяризації

¹ Про відзначення державними нагородами України працівників соціальної сфери: Указ Президента України від 03.11.2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/628/2012>.

² Почесні нагороди – за небайдужість до дітей. URL: <http://ssd-koda.gov.ua/pochesni-nagorodi-za-nebajduzhist-do-ditej/>

³ Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.92. № 2811-ХІІ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/2811-12>.

⁴ У 2013 році при народженні дітей даватимуть ще більше грошей. URL: <http://tsn.ua/groshi/u-2013-roci-pri-narodzhenni-ditey-davatimut-sche-bilshe-groshey.html>.

дитячих книжок у світі¹.

Також, починаючи з 2001 р., в Україні присуджується щорічна премія Президента України для молодих учених за видатні досягнення в галузі гуманітарних наук, які сприяють дальшому розвитку науки, суспільному прогресу і утверджують високий авторитет вітчизняної науки у світі (в тому числі й розвитку ювенального права)².

Безумовно, матеріальні важелі є суттєвим заходом стимулювання, який сприяє розвитку ювенальної системи в Україні. Тому окрему увагу слід приділити такому способу заохочення у сфері реалізації ювенальної юстиції, як стипендія.

Основним нормативним документом, що регулює питання стипендіального забезпечення, є Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 882 «Порядок призначення і виплати стипендій»³.

Стипендія – це грошове забезпечення, що регулярно надається особам, які навчаються у навчальних закладах та наукових установах за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, у навчальних закладах, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та комунальних навчальних закладах за рахунок коштів відповідних бюджетів:

- 1) учнів денної форми навчання професійно-технічних навчальних закладів;
- 2) студентів денної форми навчання вищих навчальних закладів I-IV рівня акредитації, крім осіб, які навчаються за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління;
- 3) курсантів денної форми навчання вищих навчальних закладів цивільної авіації, морського і річкового транспорту, Севастопольського національного інституту ядерної енергії та промисловості;
- 4) учнів VIII-XII класів середніх спеціальних музичних шкіл-інтернатів і середніх художніх шкіл;
- 5) учнів I-II курсів училищ фізичної культури;
- 6) слухачів підготовчих відділень консерваторій та студій підготовки акторських кадрів (далі – слухачі);
- 7) клінічних ординаторів;
- 8) аспірантів і докторантів, які навчаються з відривом від вироб-

¹ Ковалевська Є. Нагорода дорослим – заради дітей. URL: <http://litakcent.com/2008/03/31/jevhenija-kovalevska-nahoroda-doroslym-%E2%80%93zarady-ditej/>.

² Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін. Адміністративне право України: Академ. курс: Підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / Авер'янов В.Б. (відп.ред.). Т. 1: Загальна частина. К., 2007. С. 105.

³ Порядок призначення і виплати стипендій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 882.

ництва.

Учням, студентам, курсантам, слухачам, які навчаються згідно з угодами, укладеними між навчальними закладами або науковими установами та фізичними або юридичними особами, стипендії можуть виплачуватися за рахунок коштів цих осіб, якщо це передбачено умовами укладеної угоди.

Слід сказати також про соціально спрямовані аспекти державних виплат стипендії. Соціальна стипендія призначається студентам, які за результатами семестрового контролю втратили право на призначення академічної стипендії при наявності документів, які підтверджують право на отримання соціальної стипендії. З огляду тематики нашого дослідження можна вказати на ті підстави для виплати соціальної стипендії, що відповідають прагненню держави забезпечити дітям та юнацтву гідні умови життя: якщо студенти і курсанти належать до категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, чи їхні сім'ї належать до малозабезпечених¹.

Крім зазначених вище, важливим заходом заохочення у сфері реалізації ювенальної політики в Україні можуть вважатись щорічні гранти Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених.

Таким чином, заохочення у сфері діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики – це метод непрямого безпосереднього впливу через свідомість та інтереси на діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики, який виявляється у застосуванні моральних та матеріальних засобів такого впливу, спирається на матеріальні та процесуальні норми адміністративного права та спрямований на стимулювання творчої праці (в тому числі й наукової) осіб та засвідчення їх досягнень.

На наш погляд, управління у сфері реалізації ювенальної політики буде значно результативнішим, якщо пріоритетним методом такого управління стане заохочення.

Примус в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики.

Невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством є метод примусу. Вказаний метод належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Авторитарність даного методу незаперечна, проте нині немає жодної держави, яка б використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами.

¹ Соціальна стипендія. URL: http://ppos.lnu.edu.ua/studentship_soc.

Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу – правоохоронна. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому державний примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права.

Відмінності, що існують між галузевими нормами і ступенем суспільної небезпеки галузевих деліктів, зумовили розбіжності у характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої правової галузі.

Внаслідок перелічених обставин види державного примусу прийнято розглядати як явища, похідні від існуючих галузей права і властивих цим галузям правопорушень, і диференціювати згідно з існуючими правовими галузями.

На цих підставах виділяють:

- кримінальний примус;
- цивільно-правовий примус;
- адміністративний примус¹.

При аналізі взаємозв'язків галузей права і видів примусу привертає увагу те, що галузей права значно більше, ніж видів державного примусу. Дана обставина пояснюється двома факторами.

З одного боку, появою в матеріальній сфері права комплексних галузей (економічне, житлове, податкове, банківське, морське, митне тощо), які слід розглядати як повноцінні, хоч і специфічні. Очевидно, цей процес є результатом розвитку права і сприяє перетворенню його в об'ємну поліструктурну систему. У цьому розумінні наявність у системі права матеріальних комплексних галузей є ознакою її вдосконалення й достатньо високої інтенсивності регулювання суспільних відносин, а отже, й рівня розвитку.

З іншого – відсутністю соціальних, а як наслідок, і правових передумов збільшення різноманітності примусових заходів захисту правових відносин. Держава не бачить необхідності у конструюванні нових видів примусу. Її інтереси перебувають у площині удосконалення існуючих заходів примусу, підвищення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за скоєне правопорушення.

Через це захист правових відносин у даних галузях забезпечується, крім використання інших можливостей, вже існуючими видами державного примусу.

Серед усіх видів примусу найбільшою питомою вагою, високою

¹ Адміністративне право України: Навч. посіб. / Укл. Коломєць Т.О., Гулевська Г.Ю. К., 2007. С. 55.

мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави вирізняється адміністративний примус. Так, застосування заходів адміністративного впливу передбачене навіть за скоєння кримінальних правопорушень.

За своєю соціально-правовою природою адміністративний примус є органічною складовою державного примусу.

Адміністративний примус – це владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень¹.

Серед його заходів є суто адміністративні, найбільш рельєфні, що не мають аналогів серед інших видів державно-примусового впливу. Це, наприклад, відшкодувальне вилучення предмета, що був засобом чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КпАП); зобов'язання прилюдно попросити вибачення у потерпілого (ст. 241 КпАП); утворення тимчасових надзвичайних органів з передачею їм функцій органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування одночасно на територіях, де введено надзвичайний стан (ст. 19 Закону «Про надзвичайний стан») та ін.

Є й такі, що близькі за зовнішніми ознаками до заходів кримінального чи цивільно-правового примусу. Наприклад, це штраф, який визначається кримінальним і адміністративним (ст. 27 КпАП) законодавством як грошове стягнення, а цивільним законодавством – як вид забезпечення виконання зобов'язань. Проте у перелічених видах грошового штрафу відмічені як правова природа, так і юридичні умови й наслідки їх застосування. Саме тому всі види штрафів, які застосовуються у відповідних сферах державного примусу, наділяються додатковими характеристиками, що дозволяють правозастосовнику безпомилково розрізняти штрафи кримінально-правові, цивільно-правові, адміністративно-правові.

Заходи державного примусу у сфері реалізації ювенальної політики залежно від галузі застосування наділяються відповідними ознаками. Специфічні ознаки адміністративного примусу, що дозволяють розпізнати заходи адміністративного впливу серед інших державних примусових заходів, такі:

- якщо всі види державного примусу рівнозначні за своєю сутні-

¹ Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3. вид., перероб. і доп. Одеса, 2006. С. 116.

стю відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальний примус практично рівнозначний кримінальній відповідальності), то адміністративний примус і адміністративна відповідальність – різні правові явища. З одного боку, вони співвідносяться між собою як ціле й частина, а поняття «адміністративний примус» значно ширше за поняття «адміністративна відповідальність»; інакше кажучи, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу. З іншого боку, адміністративна відповідальність може бути наслідком кримінального примусу;

– як правило, заходи адміністративного примусу застосовуються органами державного управління та їх посадовими особами. Дана функція органів державного управління та їх посадових осіб фіксується у відповідних адміністративно-правових нормах. Так, право поліції повертати неповнолітніх до місця їх постійного проживання чи навчання, доставляти їх в органи внутрішніх справ у випадках здійснення адміністративних правопорушень передбачене Законом від 24 січня 1995 р. «Про органи і служби у справах неповнолітніх» (ст. 5); право посадових осіб Державного комітету України у справах захисту прав споживачів на вилучення неякісної продукції, опломбування приміщень і вимірювальних приладів передбачене Положенням про названий комітет (ст. 6). Окрім органів державного управління, правом застосування заходів адміністративного примусу володіє і прокуратура. Так, згідно зі ст. 8 Закону «Про прокуратуру України» від 5 листопада 1991 р. посадові особи і громадяни зобов'язані з'являтися на виклик до прокуратури і давати відповідні пояснення. У випадку ухилення від явки вони за постановою прокурора доставляються у примусовому порядку;

– для адміністративного примусу характерна множинність органів і посадових осіб, яким надано право на його застосування. Так, тільки право накладання адміністративних стягнень мають більш як 35 суб'єктів;

– правообмеження, що настають у результаті застосування заходів адміністративного примусу, менш відчутні, менш суворі за силою примусового впливу, ніж ті обмеження, що виникають при застосуванні заходів кримінального примусу;

– засоби адміністративного впливу на правопорушників врешті-решт є профілактикою злочинної поведінки;

– заходи адміністративного примусу можуть застосовуватись як щодо правопорушників чи осіб, від яких можна чекати здійснення правопорушення, так і щодо осіб, які належать до категорії законослухняних, не здійснюють і не збираються здійснювати будь-яких проступків.

У другому випадку застосування примусових заходів зумовлюється виникненням екстремальних умов, наприклад, епідемій, епізоотій, введенням надзвичайного стану (так, згідно з п. 1 ст. 23 Закону України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 р. при введенні такого стану може бути встановлена заборона перебувати на вулицях і в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток);

– адміністративний примус характеризується складною багатоцільовою спрямованістю заходів впливу¹. Це, по-перше, покарання за скоєний вчинок; по-друге, заходи припинення правопорушень; по-третє, заходи попередження правопорушення; по-четверте, заходи забезпечення правослухняної поведінки суб'єктів правовідносин. Із останньої, четвертої позиції, випливає, що застосування адміністративно-примусових заходів звернене не лише до конкретних суб'єктів, щодо яких вони застосовуються, а й до інших осіб. Дана особливість закріплена нормативно. У ст. 23 КпАП сказано, що метою адміністративного стягнення є попередження скоєння правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами;

– застосування заходів адміністративного примусу передбачається різними за юридичною силою нормативними документами. Це: а) закони, наприклад, «Про Національну поліцію»; б) положення, наприклад, Положення про Державний комітет України у справах захисту прав споживачів; в) правила, наприклад, «Загальні правила прикордонного режиму»;

– заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. Зокрема, неналежне виконання своїх функцій органами державної виконавчої влади і виконавчими органами місцевого самоврядування на територіях, де введено надзвичайний стан, є підставою для припинення їх діяльності (ст. 19 Закону «Про надзвичайний стан»); до громадської організації за порушення чинного законодавства можуть застосовуватись такі адміністративно-примусові заходи впливу, як примусовий розпуск, тимчасова заборона чи припинення діяльності, штраф тощо;

– усі заходи адміністративного примусу мають примусово-обов'язковий, державно-владний характер; вони застосовуються від імені держави і в інтересах держави.

Заходи даного виду можуть бути: а) індивідуальними або персоніфікованими; б) загальними, що не мають чітко визначеного конкретного

¹ Адміністративне право України: Підручник. К., 2005. С. 94.

адресата¹.

Прикладом індивідуальних або персоніфікованих заходів (адресованих конкретній особі) можуть служити правила адміністративного нагляду. Ці правила являють собою систему обмежень і встановлюються щодо конкретних осіб, звільнених з місць позбавлення волі і схильних до протиправних вчинків.

Прикладом загальних заходів (що не мають конкретного адресата) можуть служити заходи контролю за безпекою, які застосовуються в авіації щодо ручної поклажі, багажу, вантажу, а також пасажирів.

Надзвичайні умови, що викликають необхідність застосування адміністративно-попереджувальних заходів, можуть бути найрізноманітнішими: пожежа, епідемія, повінь, землетрус, аварія, нещасний випадок тощо.

Найбільш рельєфно заходи даної групи представлені в Законі «Про надзвичайний стан». Це встановлення особливого режиму в'їзду, виїзду, пересування; заборона масових і спортивних заходів; введення комендантської години та ін. Сюди ж слід віднести заходи карантинного та обсерваційного характеру, закриття кордонів із суміжною державою і т. д.

За загальним правилом заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

- а) заходи адміністративного попередження;
- б) заходи адміністративного припинення;
- в) заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень².

Проте, виділяючи у третій групі лише стягнення, треба визнати, що за межами класифікації залишаються заходи примусу, які, як і стягнення, застосовуються як заходи відповідальності адміністративного характеру.

Критерієм, за яким конкретні заходи адміністративного примусу, що входять до зазначених груп, різняться один від одного, є їх «розміщення» стосовно протиправної дії.

Заходи адміністративного попередження мають на меті не дозволити вчинення протиправного вчинку і застосовуються, якщо правопорушення тільки передбачається. Заходи адміністративного припинення повинні не дозволити розвинути протиправному вчинкові (припинити його), мінімізувати збитки. Вони застосовуються, якщо вчинок вже по-

¹ Адміністративне право України: Навч. посіб. / Укл. Коломоєць Т.О., Гулевська Г.Ю. К., 2007. С. 56.

² Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3. вид., перероб. і доп. Одеса, 2006. С. 117.

чав здійснюватися. Заходи відповідальності за порушення нормативно-правових установлень застосовуються за умови, якщо встановлено склад протиправного вчинку, тобто вчинок уже є правопорушенням.

Найбільшою проблемою у застосуванні заходів адміністративного примусу в наш час є забезпечення прав людини під час їх застосування. Цю проблему можна зобразити в двох аспектах: використання заходів адміністративного примусу для боротьби з правопорушеннями, що також ставить за мету забезпечення прав людини, оскільки є засобом захисту від посягань на них, а також дотримання прав осіб, до яких застосовуються ці заходи.

Говорячи безпосередньо про адміністративний примус під час реалізації ювенальної політики, варто вказати на необхідність посилення контролю за використанням державної грошової допомоги при народженні дитини. Крім того, не варто залишати поза увагою сам процес виховання дитини батьками, або особами, що їх замінюють. Як показала практика, грошова санкція за статтею 184 КУпАП не є дієвим заходом впливу на порушників¹. Як вихід із даної ситуації, пропонуємо основне значення надавати морально-психологічним заходам впливу, як то громадський осуд, обговорення ситуації в трудовому колективі тощо.

Таким чином, проведений аналіз дає можливість визначити, що гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочення як методів психічного впливу на свідомість, а через неї – на поведінку людей. Ці методи виявляються в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендуємих заходів, що забезпечують правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин.

Переконання й заохочення, як всеохоплюючі методи діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, становлять основу функціонування апарату державного управління в зазначеній сфері.

При здійсненні державного керівництва у сфері реалізації ювенальної політики, а також у процесі правоохоронної діяльності органи державного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи переконання і заохочення як методи цілеспрямованого впливу.

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання громадських управлінських відносин. При цьому звужується сфе-

¹ Опацький Р.М. Злочини та правопорушення проти дітей в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах) 2010 – 2012 роки. Довідник. Д.: Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. С. 15-20с.

ра адміністрування, невинуватене застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Невід'ємною складовою системи методів державного управління суспільством є метод примусу. Вказаний метод належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Сферу дії методу державного примусу в діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, на наш погляд, слід звужувати до виконання винятково правоохоронної функції, яка полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні порушень прав дітей.

4.5. Публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики

Аналіз основних змін, що відбуваються в соціальній системі країни, її реструктуризація і реформування свідчать про те, що наразі необхідним є удосконалення контролю як невід'ємної функції державного управління, яка забезпечує стаке й ефективне функціонування суб'єктів реалізації ювенальної політики. Не є винятком і ювенальна сфера, де якнайшвидше запровадження оптимальної системи державного контролю може стати запорукою припинення негативних тенденцій, що існують сьогодні. Водночас розробити дієві заходи, спрямовані на удосконалення існуючої системи державного контролю у сфері ювенальної політики в Україні, вкрай важко без теоретичного з'ясування сутності терміну «контроль» та його певних складових.

Термін «контроль» з'явився декілька сторіч тому. З етимологічної точки зору контроль (від французького – «controle») – це «перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду»¹. Французьке «controle», у свою чергу, утворилося від латинського «contra» – префікс, що означає протидію, протилежність тому, що висловлено в другій частині слова (наприклад, контрреволюція, контрманевр). У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь»², іншими словами, «контроль» може трактуватися, як протидія здійсненню будь-якої дії. Таким чином, у значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду

¹ Современный словарь иностранных слов / Под ред. Е.А. Гришиной. М., 1993. С. 298; Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 286.

² Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М., 1989. С. 255, 447.

з метою перевірки», міститься ще один зміст, який іноді не беруть до уваги, – протидія чомусь небажаному. У такому розумінні правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого¹.

Саме це визначення найбільше відповідає юридичному змісту контролю як одного з видів реалізації повноважень державних і недержавних утворень, що виявляється в конкретній контрольній діяльності. Контроль надає допомогу підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті.

Як справедливо зазначає О.Ф. Андрійко, контроль – об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і у розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку².

Питанням контролю у науковій літературі завжди приділялось багато уваги, і тому на сьогодні існує чимало підходів до з'ясування сутності цього явища, а також безліч відповідних визначень згаданого поняття. У наукових колах контроль розглядають по-різному. У переважній більшості дослідницьких робіт контроль цілком справедливо розглядають, як одну з функцій управління³.

На думку В.Г. Афанасьєва, «контроль – це праця з нагляду і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т.д.; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способів впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи»⁴.

¹ Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. С. 62.

² Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. Правова держава: Міжвід. зб. наук. пр. К., 1993. Вип. 4. С. 49.

³ Старилів Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 180; Лазарев Б.М. Компетентия органов управления. М., 1972. С. 38; Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. пособ. для вузов. М., 1996. С. 244.

⁴ Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 125.

Головне призначення контролю полягає у створенні передумов для більш повного пізнання і корекції процесів державного управління, подолання перешкод на шляху оптимального функціонування системи у підвищенні ефективності управлінської діяльності. Специфічне призначення функції контролю дозволяє говорити про її певну самостійність та дає можливість відокремити її від інших функцій управління не тільки в науковому, але і в організаційному плані¹. На думку Н.Р. Нижник, сутність контролю полягає в тому, щоб не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості².

Є також спроби визначити контроль як конкретну форму діяльності (роботи) конкретного органу держави³, або як частину безпосередньої управлінської діяльності з виявлення відповідності управлінських рішень підконтрольного об'єкта заданим параметрам⁴, або як стадію процесу управління⁵. Незважаючи на те, що з першого погляду контроль розглядається по-різному, однак майже всі визначення характеризують сутність одного й того ж явища.

Таким чином, контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виявлення його відхилень від заданих параметрів. Сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює перевірку з урахуванням того, як об'єкт управління виконує його вказівки.

Не можна залишити поза увагою той факт, що контроль також неодноразово розглядали з позицій соціальної значущості⁶. Тобто контроль є суспільним явищем, виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства, а сутність його (як суспільного явища) полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених від-

¹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1981. С. 22.

² Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування: Наук. вид. К., 1997. С. 57; Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. 1998. № 2. С. 30.

³ Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1986. С. 35.

⁴ Общее административное право: Учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 786.

⁵ Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 1972. С. 31.

⁶ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1981. С. 16; Спільник С.І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: Автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Запоріжжя, 2006. С. 11.

хилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи¹.

У тлумачних словниках термін «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд». С.І. Ожегов вважає, що терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням². Аналогічним чином для розкриття змісту терміна «нагляд» вживається категорія «контроль». Проте велика кількість учених вказує на відмінність контролю від нагляду.

Для відповіді на питання про співвідношення контрольної і наглядової діяльності в державному управлінні розглянемо наявні в адміністративно-правовій літературі точки зору щодо питання сутності і змісту адміністративного нагляду, що здійснюється різними органами виконавчої влади.

Найбільший інтерес становлять погляди вчених-адміністративістів на зміст адміністративного нагляду і його місце серед інших засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. На думку одних, адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого державного контролю (М.С. Студенікіна, Д.Н. Бахрах, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко)³, інші ж (В.М. Гаращук, В.К. Колпаков)⁴ стверджують і обґрунтовують у своїх роботах те, що адміністративний нагляд є самостійним видом контрольної-наглядової діяльності органів виконавчої влади.

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «контроль» та «нагляд» слід розрізняти таким чином: родовим поняттям є «контроль», а «нагляд» є похідним від нього. Нагляд слід розглядати, як окремий вид контролю, певну його форму, застосування якої у разі виявлення порушень супроводжується заходами впливу державно-владного характеру⁵. Вказану точку зору поділяє О.Ф. Андрійко, яка зазначає: «нагляд слід розглядати як різновид контролю, завдання якого має свої характерні риси, що до-

¹ Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность. Тбилиси, 1986.

² Ожегов С. А. Словарь русского языка. М., 1984. С. 331.

³ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) М., 1974; Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М., 1993; Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / Под. общ. ред. В.В. Цветкова. К., 1978; Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 1999.

⁴ Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000; Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999.

⁵ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2003. С. 346.

зволяють виділити його як вид контролю»¹. Контроль – родове поняття, котре охоплює нагляд, як особливий («галузевий») вид контролю, його форму. Цю особливість слід пов'язувати не з терміном «нагляд», а з характером нагляду: прокурорський, адміністративний і т. ін., її уособлюють відповідні індивідуалізовані повноваження суб'єкта нагляду².

Так, В.М. Гаращук розглядає контроль як складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку як таку діяльність, що полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів³. Також контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності⁴.

Основною відмінністю між контролем та наглядом, на думку В.М. Гаращука, є право суб'єкта контролю на втручання в оперативну та господарську діяльність підконтрольних суб'єктів, самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності.

Заслугує на підтримку позиція О.І. Сушинського, який стверджує, що контроль є не вторинною, а первинною іманентною функцією, котра є ознакою дієздатності будь-якого суб'єкта й полягає у діяльності інституцій здійснення публічної влади щодо встановлення, констатування, відновлення та керування, а її «наскрізність» складає сутність способу реалізації механізму противаг і стримувань⁵.

Говорячи про публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики, вважаємо за доцільне розглянути види цього контролю у зазначеній сфері.

Зокрема, пропонуємо публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики розділити на:

- парламентський контроль;
- судовий контроль;

¹ Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. С. 120.

² Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правове питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. С. 14.

³ Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. С. 223-224.

⁴ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2002. С. 455.

⁵ Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.01. К., 2003. С. 7.

– громадський контроль.

Спробуємо охарактеризувати кожен з них.

Парламентський контроль. Аналізуючи парламентський контроль за органами публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики, необхідно насамперед розглянути нову норму, яка з'явилась наприкінці 2006 р. – так звану «годину запитань до Уряду».

Зокрема, передбачено, що у дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України щотижня відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України (далі – година запитань до Уряду). День, тривалість та порядок проведення години запитань до Уряду визначаються Регламентом Верховної Ради України. У проведенні години запитань до Уряду у Верховній Раді України бере участь Кабінет Міністрів в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин. Під час проведення години запитань до Уряду члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України, депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм зададуть. Під час проведення години запитань до Уряду порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Член Кабінету Міністрів України відповідає на запитання в межах його компетенції. У разі потреби його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України. Година запитань до Уряду транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Слід наголосити, що цей інструмент (години запитань) запозичено з досвіду деяких західних країни (Канади, Великобританії тощо), де щотижнево проводяться такі дебати між урядом і парламентом (насамперед, опозицією). І цей механізм є надзвичайно ефективним, адже дозволяє дуже оперативно привертати увагу до гострих проблем, в тому числі до помилок в діяльності уряду. Крім того, відкрита дискусія дозволяє привернути увагу ЗМІ та громадськості до відповідної проблеми.

Говорячи про парламентський контроль, вважаємо, що саме на законодавчий орган покладено обов'язок як безпосередньо, так і через спеціально створені органи здійснювати контроль за реалізацією ювенальної політики в Україні.

Насамперед, Верховна Рада України, як загальнодержавний представницький орган, зобов'язана брати безпосередню участь у формуванні Єдиної національної концепції ювенальної політики.

Крім того, з метою недопущення різнобічного трактування даної

концепції парламент повинен створити спеціальний комітет з даного питання.

З метою посилення контролю за дотриманням прав дітей, особливо в родинях, які потрапили у скрутні життєві обставини (раніше ці сім'ї називалися неблагополучними), пропонуємо на законодавчому рівні закріпити безготівкову систему надання грошової допомоги сім'ям при народженні дітей.

Виходячи з презумпції невинуватості та з метою первинного інструменту, дану систему пропонується застосовувати лише до родин, які належать до таких категорій:

- родини, які потрапили у скрутні життєві обставини;
- сім'ї, які перебувають на обліках в органах внутрішніх справ як такі, в яких вчиняється насильство проти дітей;
- родини, члени яких хворіють на алкоголізм чи наркоманію;
- родини, які за обґрунтованими доказами надану грошову допомогу використовують не для потреб дитини (харчування, одяг, необхідні речі для дитини чи харчування матері), а на задоволення власних потреб (купівлю спиртних напоїв, розваги тощо). Крім того, пропонуємо до даної категорії віднести осіб, які не бажають займатися суспільно корисною працею, а грошову допомогу по народженню дитини вважають основним джерелом існування (на жаль, у нашій країні такі випадки досить розповсюджені).

Вихід із цієї ситуації вбачається у видачі вищевказаним категоріям осіб відповідних чекових книжок, які будуть містити три відривні талони.

При необхідності отримати товар чи послугу, мати (батько) дитини має право розрахуватися за допомогою безготівкового рахунку через виписування чеку, в якому вказується найменування товару, сума послуги, а також юридичні реквізити установи, яка здійснює відпуск товару чи надає послуги.

Аналогічний запис робиться на всіх трьох екземплярах чекових корінців.

Один з примірників залишається у власника чекової книжки. Два інших передаються власникові закладу. Після чого власник закладу, який отримав чекові корінці, має право у будь-якому відділенні банку обміняти один із чеків на національну валюту, а інший залишити у себе для звітності.

Можливо, хтось не погодиться з нашою позицією, мотивуючи це спробами зловживання як з боку батьків, так і суб'єктами підприємницької діяльності. Проте ми також не виключаємо подібні випадки, але такий підхід, по-перше, різко зменшить нецільове використання грошо-

вої допомоги по народженню дитини недобросовісними батьками; по-друге, на даний момент чинне кримінальне законодавство кваліфікує подібні діяння як шахрайство, а адміністративно-деліктне – як невиконання батьками або особами, що їх замінюють, своїх обов'язків щодо виховання дитини¹. Зрештою, це сприятиме зниженню делікатності, оскільки сам факт можливого притягнення до відповідальності буде діяти як стримуючий важіль.

Безумовно, це надзвичайно радикальний крок, і саме тому дане питання має вирішуватися на найвищому законодавчому рівні.

У попередніх підрозділах ми зробили прогноз щодо негативних наслідків, які чекають Україну через збільшення народжуваності з метою отримання матеріальної допомоги від держави.

З одного боку, такі управлінські дії можуть викликати невдоволення деяких правозахисних організацій і навіть негативний суспільний резонанс в українському соціумі, проте, з іншого боку, ситуація, що склалася, потребує невідкладного втручання адміністративних сил, і саме методи контролю, на наш погляд, мають найвищий потенціал у вирішенні проблеми.

Особи, які не згодні з обмеженнями, встановленими для використання державної грошової допомоги від держави при народженні дитини, матимуть право звернутися з позовом про захист своїх прав до відповідних інституцій.

Інший напрямок реалізації парламентського контролю полягає в діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, аналіз якої було висвітлено в попередніх підрозділах.

Отже, наступним видом контролю у сфері реалізації ювенальної політики є *судовий контроль*. Звичайно, одним з найважливіших інструментів захисту прав та законних інтересів фізичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації є судовий захист, і насамперед, адміністративна юстиція.

У цьому контексті однією з найвизначніших подій аналізованого періоду є ухвалення 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України².

Саме своєчасне звернення до органів судочинства громадянами, які вважають, що їх права порушені, могло б відвернути негативні наслідки, які на жаль, існують в нашій державі.

Крім того, саме суду належить обов'язок встановлення

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. ВВР УРСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

² Кодекс адміністративного судочинства. ВВР. 200. №№ 35-36, № 37. Ст. 446.

об'єктивної істини та захист порушених прав.

Громадський контроль. При розгляді громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики слід, насамперед, звернути увагу на такі інструменти, як громадські ради та громадські слухання.

Зокрема, саме впродовж 2005 р. реально розпочалося впровадження Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹, якою були затверджені Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики взагалі, Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади².

Одразу також зазначимо, що протягом 2005–2006 рр. до зазначеної Постанови вносилися зміни, насамперед, щодо ролі Громадської ради при Кабінеті Міністрів України. Ці зміни через рік були скасовані.

Аналізовану Постанову Кабінету Міністрів № 1378 важко оцінювати однозначно. З одного боку, на думку деяких експертів, цим документом було занадто зарегламентовано та формалізовано діяльність громадських рад та взагалі форми співпраці влади з громадськістю. З іншого боку, визнаючи брак належних традицій публічних консультацій, таке нормативне стимулювання органів влади до залучення громадськості до процесу прийняття державних рішень можна вважати виправданим.

Зокрема, у Постанові передбачено, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення та вивчення громадської думки. При цьому публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, Інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

¹ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=51905.

² Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-1378-2>; Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-1378-3>.

Окремо слід також згадати про громадські ради (колегії). Як і передбачалося, їх формальне утворення у всіх органах (міністерствах, інших ЦОВВ, місцевих державних адміністраціях) не вирішувало негайно проблему ефективного спілкування влади з громадськістю. Здебільшого якість (результативність) діяльності громадських рад залежала від суб'єктивного фактору, тобто бажання і вміння керівника кожного конкретного органу виконавчої влади використовувати громадський, незалежний експертний і науковий потенціал. У будь-якому разі очевидно, що усі форми співпраці влади з громадськістю необхідно розвивати.

Незважаючи на те, що більшість положень вищезазначеної постанови, на жаль, досі не знайшла свого застосування на практиці, слід зауважити, що певні кроки назустріч співпраці влади з громадськістю все ж таки здійснюються, що відображено в актах як уряду, так і Президента України.

15 вересня 2005 р. Президент України видав Указ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Ним, зокрема, з метою забезпечення відкритості органів влади та місцевого самоврядування запроваджуються щорічні Президентські слухання – постійно діючий механізм громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас Президент у своєму Указі доручає Кабінету Міністрів України підготувати та подати до 1 січня 2006 р. пропозиції, в т. ч. щодо забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема формування нових вимог до діяльності цих органів, запровадження здійснення громадського контролю за їх діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень.

Розробка правових механізмів формування та реалізації ювенальної політики в Україні має включати в себе наступні напрями:

1. Розробка законопроекту «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Як уже згадувалося, Міністерство юстиції України впродовж вже більш як два роки працює над створенням Закону «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування» (початкова назва – «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу міс-

цевого самоврядування»)¹. Законопроект передбачає форми взаємодії громадськості з органами влади, порядок оприлюднення органів влади інформації про свою діяльність, а також визначає порядок здійснення права на доступ до інформації, якою володіють органи влади. Проте багато положень законопроекту є досить декларативними. До того ж він об'єднує у собі щонайменше три предмети правового регулювання (участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики; у вирішенні питань місцевого значення; доступ до інформації). Тому, на думку експертів, доцільніше вирішити окреслені проблеми шляхом вдосконалення чинного законодавства, що забезпечило б його системний розвиток.

2. Створення Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

За ініціативою Департаменту комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України Міністерством юстиції розроблено проект Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства².

Метою Концепції визначено створення сприятливих умов для становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, завданнями – сприяння удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства; створенню належних умов для зміцнення інститутів громадянського суспільства; розробленню ефективних механізмів моніторингу та аналізу громадської думки, забезпеченню вчасного та публічного реагування органів виконавчої влади на пропозиції громадськості; запровадженню механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та оцінювання ефективності їхньої роботи тощо.

Взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, згідно з проектом Концепції, передбачається здійснювати, зокрема, на принципах соціального партнерства, забезпечення рівних можливостей всім інститутам громадянського суспільства, взаємної відповідальності, участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

¹ Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування: Законопроект. URL: <http://nf.org.ua/news/2007/20070322.shtml>.

² Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.

З огляду на те, що попри неодноразові визнання важливості співпраці органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства вона й досі не набула систематичного та системного характеру, і правові основи такої співпраці, як і діяльності громадських організацій загалом, навряд чи можна назвати задовільними, діяльність органів влади, спрямована на створення діалогу влади і громадськості, безумовно, заслуговує на схвалення та підтримку. Тим більше, що залучення самих громадських організацій до обговорення та доопрацювання проекту згаданої Концепції свідчить про серйозність намірів і відкритість для дискусій ініціаторів її створення.

Попри все, враховуючи сучасні реалії, діалог сучасної влади та громадськості й надалі залишається неефективним. Створені на сьогодні громадські ради носять номінальний характер, а їх вплив на вироблення і прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або й взагалі відсутній.

Управлінські інститути, що підлягають публічному контролю у сфері реалізації ювенальної політики, повинні відповідати вимогам часу, демократизації країни та європейському вектору спрямування її розвитку, мусять наполегливо шукати засоби підвищення ефективності своєї діяльності¹. Удосконалення діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні лежить, перш за все, у площині посилення виконавської дисципліни та здійснення контролю державно-управлінської діяльності.

Як свідчать зарубіжний досвід² і практика, дієвою є влада, яка не лише приймає актуальні рішення, а й має відповідні інститути, які допомагають їх виконанню та стоять на сторожі суспільних інтересів. На засадах стратегічного планування, виконання завдань і системності проведення контролю, відкритості сутності й форм контролю працюють державні служби всього демократичного світу. Форми проведення контролю у різних країнах світу різноманітні, але слід сказати, що специфіка кожної системи відповідає умовам державно-управлінської діяльності в тій чи іншій країні та є дієвою для здійснення завдань демократичного устрою владних структур у державі.

Процес державотворення в Україні за принципами демократичного врядування останнім часом став дещо ефективнішим, але системного

¹ Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. К., 2004. С. 28.

² Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003; Шепард А. Звіт про законодавчі служби в Канаді (вересень 1998 р.). Оттава, 1998; Азам-Прадей А. Французький досвід організації та реформ у державній службі. Науково-інформаційний вісник з державного управління. К., 2008. С. 9-11.

підходу до впровадження належного контролю в державі ще, на жаль, немає. Тому, за матеріалами оцінювання та рекомендаціями SIGMA урядові України¹, у сфері адміністративного законодавства та державної служби України наявні такі проблеми:

- недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні;
- нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер;
- недостатній рівень професійності державної служби;
- розмитість інституційної відповідальності, доволі низька спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ;
- недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей, як верховенство права, відкритість, політична нейтральність;
- слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління порівняно з країнами Європейського Союзу.

Враховуючи наявні проблеми серед низки рекомендацій, SIGMA, зокрема, визначила, що необхідно:

- приймати, втілювати та переглядати законодавство, яке стосується відкритості та прозорості управління;
- посилювати механізми контролю, звітності та відповідальності;
- прийняти Закон України «Про державну службу», спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та професійність державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби;
- здійснювати підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби;
- розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу;
- впровадити зовнішній аудит, який повинен базуватися на чітких повноваженнях на аудит усіх органів, фондів і організацій.

На сьогодні державний контроль в Україні, зокрема відомчі та міжвідомчі перевірки організацій, й далі, як в УРСР, зберігає ознаки закритості сутності й форм контролю, не має механізмів допоміжного та конструктивного характеру.

Натомість контроль за діяльністю державних службовців, порів-

¹ Україна: Оцінка системи врядування (березень 2006 р.). Публікації Sigma: Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні; Оцінка системи врядування в Україні (лютий 2007 р.). Публікації Sigma: Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. URL: www.center.gov.ua/ua/198.htm.

няно з УРСР, практично зовсім втрачено¹. Більше того, лібералізація суспільства вплинула та негативно віддзеркалилась на діяльності виконавчої влади, що подекуди веде до зловживань та корупційних схем у діяльності державних службовців².

Проблеми, які виникли в суспільстві у процесі формування та реалізації ювенальної юстиції в Україні, можна охарактеризувати таким чином:

- невідповідність між досягнутою політичною свободою і неефективною, а іноді й корупційною, практикою державної служби;
- неадекватність оцінок державної влади та громадськості щодо необхідності створення закінченої структури системи контролю за діяльністю влади в Україні для посилення виконавської дисципліни державних службовців;
- брак кваліфікованих та професійно-якісних послуг, які надають державні службовці політикам і громадянам;
- нормативно-правові прогалини з питань контролю в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- невідокремлені виконання і контроль за виконанням;
- у системі державної служби з державними службовцями не проводиться належне інформування про дисциплінарну відповідальність, не відпрацьовані механізми подолання посадових проступків.

У зв'язку з цим постає питання: чому ж виникли ці проблеми? На нашу думку, насамперед причиною таких проблем, як не парадоксально, став сам процес демократизації в Україні, який демонополізував однопартійну владу. За часів УРСР на всіх рівнях освіти і праці об'єктивна інформація була замінена пропагандою, яка й виховала відповідне ставлення до функціональних обов'язків. А з причин існування репресивного апарату тоталітарної системи влади за часів УРСР і зрозумілим бажанням побудувати громадянське суспільство була фактично зруйнована і система контролю. Тепер є зрозумілим, і досвід розвинених країн теж свідчить про те, що без цілісної системи контролю виконання в державній службі України, впровадження її в державне управління та створення відповідної нормативно-правової бази не побудувати сильну демократичну країну.

Успішне впровадження цих намірів для ефективного функціонування країни на світових ринках та високого соціального рівня життя

¹ Небезпечний діагноз, або Чому державна машина ледве дихає? Дзеркало тижня. 2007. № 48 (677). 15-21 грудня.

² Україна: Оцінка системи врядування (березень 2006 р.). Публікації Sigma: Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні.

неможливо без налагодження всебічного контролю, який має включати моніторинг діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, як внутрішній, так і зовнішній зі сторони центральних органів влади, а також і контроль з боку громадськості¹.

Вирішення цих проблем необхідне для створення системи, яка буде надавати громадськості право на контроль за прийняттям та впровадженням рішень виконавчою владою. Зміцненням гарантій реалізації громадянами конституційних прав, свобод і законних інтересів є створення ефективних організаційних та правових умов.

Активізація дій владних структур щодо врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень органів державної влади фактично почалася в Україні з Указу Президента України від 31 липня 2004 р. № 854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»² та Постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»³. Для координації заходів, пов'язаних із проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування утворені консультативно-дорадчі органи – громадські ради.

З іншого боку, необхідно вдосконалити, а фактично відновити на новому рівні систему виконавського контролю в державній службі відповідними державними структурами для повноцінної політичної та господарської конкуренції в країні, прозорості економічного та політичного лобювання та подолання гальмування процесу демократичних реформ.

У процесі становлення демократії в державі та проведення загальних адміністративно-територіальних реформ немаловажним є становлення середовища контролю та способів його реалізації. Усталене функціонування управління в США та Європі дає можливість Україні запозичити досвід організації діяльності з контролю у сфері реалізації ювенальної політики. Так склалося, що структура цієї роботи в провідних демократичних країнах має багато спільних рис незалежно від того, чи

¹ Рецепти боротьби з корупцією від Світового банку. URL: www.tema.in.ua/article\226.html.

² Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31 лип. 2004 р. № 854/2004. Уряд. кур'єр. 2004. № 146. 5 серпня.

³ Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. Уряд. кур'єр. 2004. № 209. 30 листопада.

то унітарна, чи федеральна держава. Прогресивним, на нашу думку, є створення системи зовнішнього та внутрішнього контролю.

Для реалізації системи зовнішнього контролю у сфері реалізації ювенальної політики необхідно утворення незалежного державного органу з питань реалізації ювенальної політики.

За Указом Президента України від 20 вересня 2007 р. № 900/2007 «Про заходи щодо реформування державної служби країни та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»¹ спрямування його діяльності має бути передусім “на забезпечення здійснення єдиної державної політики у сфері управління державною службою”, в тому числі і органами та суб’єктами, уповноваженими на формування та реалізацію ювенальної політики.

Для реалізації системи внутрішнього контролю у сфері реалізації ювенальної політики багато авторів вважає за доцільне запровадження посад керівників апаратів, як вищих адміністративних посад у відповідних компетентних органах (наприклад, представники Уповноваженого Президента України з прав дітей на місцях)².

Для впровадження системи внутрішнього контролю необхідним є вироблення критеріїв щодо визначення видів дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядку і процедури розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його здійснення, можливості прийняття рішення про накладання дисциплінарного стягнення та оскарження такого рішення, захист прав державного службовця.

Указом Президента України № 109/2008 від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»³ розпочато введення конкретного заходу щодо належного виконання державними службовцями своїх обов’язків, серед яких – проведення щомісячного дня контролю, в рамках якого мають здійснюватися виїзні перевірки стану виконання доручень (це стосується і місцевих органів виконавчої влади).

¹ Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20 верес. 2007 р. № 900/2007. Урядовий кур’єр. 2007. № 176. 26 вересня.

² Рецепти боротьби з корупцією від Світового банку. URL: www.tema.in.ua/article\226.html; Нанівська В. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень: вісник центру. 2005. № 31 (290). 19 вересня.

³ Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лют. 2008 р. № 109/2008. Офіційний вісник Президента України. 2008. № 5. 21 лютого.

На жаль, до впровадження справа не дійшла, принаймні, результати проведення щомісячного дня контролю не оприлюднювалися у ЗМІ. Хоча державне управління України мусить встати на шлях сталого забезпечення систематичного проведення комплексних перевірок з метою виявлення зловживань державними службовцями у сфері захисту прав дітей¹.

Із досвіду розвинених країн можна запозичити такі принципи організації контролю за діяльністю суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні:

- проведення моніторингу діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні та періодичного вимірювання й звітування за результатами роботи;

- налагодження діалогу між громадськістю та державною владою України, проведення кампаній громадської поінформованості шляхом оприлюднення звітів органів виконавчої влади та результатів контролю;

- вироблення рекомендацій щодо критеріїв оцінювання ефективності діяльності соціальних служб України;

- підвищення спроможності суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні через отримання навиків демократичного врядування та належної підготовки й перепідготовки управлінських кадрів для сфери державної служби;

- подолання причин недовіри громадян до існуючої системи соціальних служб через інтерактивний зв'язок, доступність процедур та механізмів вирішення того чи іншого питання;

- запобігання корупційним діям через розведення функцій управління та контролю в державній службі;

- запровадження інформування громадян через ЗМІ про найважливіші державно-управлінські рішення та нормативні акти, які підготували органи влади.

Для забезпечення системності в організації контролю необхідно розробити пакет нормативно-правових актів щодо забезпечення контролю у сфері діяльності органів влади та їх посадових осіб, де мають бути чітко визначені система та функції контролю, обсяг, межі його здійснення, процесуальні механізми й наслідки здійснення контролю².

Пропозиції щодо контролю у сфері реалізації ювенальної політики

¹ Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 28 берез. 2008 р. № 276/2008. Офіц. вісн. Президента України. 2008. № 8. 5 квітня.

² Результати вступу до Європейського Союзу: У 2 ч. Ч. 1: Складання бюджету та фінансовий контроль. Публікації Sigma. № 19; Ч. 2: Зовнішній аудит. Публікації Sigma. № 20.

можуть бути такими:

1. Слід створити систему внутрішнього моніторингу за діяльністю посадових осіб органів реалізації ювенальної політики в Україні з метою поточного контролю роботи відповідних службовців.

2. Внутрішній контроль повинен використовувати всі типи заходів: попереджуючі (превентивні), виявляючі (детективні) та коригуючі контрольні заходи.

3. Слід підпорядкувати внутрішній контроль органу посадовій особі – керівнику апарату (керуючого персоналом, головного інспектора, державного секретаря), яка відповідає за виконання роботи та контролює здійснення апаратом своїх функціональних обов'язків.

4. Слід створити вищий орган, який буде інспектувати суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні для оцінки рівня професійності щодо виконання функціональних обов'язків та компетентності й законності рішень, які приймаються. Цей орган, підпорядкований Уповноваженому Президента України з прав дитини, через відповідальну за персонал апарату особу органу виконавчої влади має контролювати діяльність посадових осіб державної служби, своєчасність і якість виконання доручень та визначати заходи щодо покарання державних службовців у разі виявлення порушень законодавства та нормативних інструкцій, оприлюднювати результати контролю.

5. Варто прискорити організацію електронного врядування з метою поточного незалежного зовнішнього контролю за діяльністю суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні через єдину комп'ютерну систему.

6. Державний контроль мусить отримати чіткі правові засади діяльності.

7. Слід розробити концепцію та механізми щодо проведення основних реформ щодо прозорості у діяльності суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні: політичної, фінансової, бюджетної, економічної та впровадження електронної прозорості через постійний моніторинг із боку громадськості.

8. Базовим сегментом запровадження системи внутрішнього контролю визначити процес перепідготовки управлінських кадрів для сфери державної служби¹.

Говорячи про публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики в Україні, не можна не згадати про такі форми публічного кон-

¹ Загайнова Л.І. Організація системи контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/ZAGAYNOVA.htm

тролю, як звернення громадян, збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання.

Однією з найбільш дієвих форм у сфері реалізації ювенальної політики в Україні є звернення громадян. Звернення громадян – найпростіший та найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади. За допомогою цього механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) певною мірою впливати на діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні, відстоювати свої права та законні інтереси, а також інтереси зацікавлених сторін (діти, які не можуть самі відстояти свої права, порядні, але неосвічені родини тощо).

Коротко зупинимося на особливостях застосування механізму звернення громадян.

Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України «Про звернення громадян» (від 2.10.1996 р. № 393/96-вр)¹. При цьому під зверненнями громадян розуміються не тільки їх скарги або клопотання. Уже в преамбулі цього Закону визначено широкий перелік прав, які він покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;
- відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

Право на звернення мають громадяни України, а також особи без громадянства в разі, якщо вони перебувають на території України на законних підставах.

Законом України «Про звернення громадян» (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

- пропозиції (зауваження);
- заяви (клопотання);
- скарги.

Звертатися з пропозиціями (зауваженнями) треба у разі, якщо особа має намір порадити суб'єктові реалізації ювенальної політики в Україні, як краще організувати її діяльність, врегулювати певні суспільні відносини, вдосконалити правові основи цього регулювання тощо.

У разі порушення чинного законодавства або недоліків у роботі суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні слід написати заяву.

¹ Про звернення громадян: Закон України із змінами, внесеними згідно із законами №653-ХІУ від 13 травня 1999 р., №1294-ІУ від 20 листопада 2003 р. і №2384-ІУ від 20 січня 2005 р. ВВР. 1996. № 47. Ст. 256

У разі, коли суб'єкти реалізації ювенальної політики в Україні своїми діями чи бездіяльністю порушили права або законні інтереси певної особи, незаконно поклали на неї якісь обов'язки або притягнули до відповідальності, варто звертатися зі скаргою про поновлення прав і захист законних інтересів.

Звернення можна подавати як в письмовій формі, дотримуючись при цьому певних формальних вимог до оформлення, так і в усній – під час особистого прийому громадян.

Саме на етапі подання звернення громадяни часто припускаються помилок, які чиновник, як правило, використовує проти громадян, коли хоче усунути від вирішення їхніх проблем.

Насамперед слід точно встановити, до чийої компетенції належить розгляд порушеного питання. У такий спосіб можна отримати відповідь на запитання, кому адресувати звернення. Велика кількість суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні ускладнює визначення точного адресата та його місцезнаходження. Саме тому для роботи зі зверненнями громадян у владних структурах організовано відділи звернень громадян. У перспективі ця функція всюди повинна реалізовуватися владою за принципом «єдиного вікна» – громадянин повинен знати одне вікно єдиного підрозділу влади, в якому він легко, просто та швидко отримає інформацію, як правильно оформити звернення, кому його адресувати, а також залишить всі необхідні документи, які оперативно приймуть і скерують на розгляд за призначенням.

Скарга має особливість у визначенні адресата. Якщо необхідно оскаржувати дії органу чи посадової особи, то скаргу треба адресувати вищому органу чи посадовій особі, якій підпорядковується суб'єкт оскарження.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» вимоги до оформлення звернення такі:

- вказати, кому адресовано звернення (саме цей орган чи посадова особа зобов'язані дати відповідь);
- зазначити особисті дані: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, бажано телефони;
- зрозуміло викласти суть порушеного питання;
- поставити підпис та дату подання звернення.

У разі недотримання цих вимог не пізніше як через десять днів від дня його надходження звернення можуть повернути, роз'яснивши помилки.

Анонімні звернення не розглядаються.

Подавати звернення можна через відповідні органи або поштою

(рекомендованим листом з повідомленням про вручення). Це забезпечить надходження звернення за призначенням та точну дату його вручення.

Звернення, оформлені належним чином, відповідні органи чи посадові особи зобов'язані розглянути та письмово (за підписом керівника відповідного органу або особи, що виконує його обов'язки) повідомити про результати розгляду. Закон чітко окреслює терміни розгляду звернень громадян – не більше місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання.

У разі, якщо порушені в зверненні питання неможливо вирішити у місячний термін, встановлюється необхідний термін і повідомляють про це особу, яка подала звернення. Однак загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Прискіпливий аналіз та практика застосування цих норм показують їх недосконалість, яка за певних умов завжди «працює на чиновника».

Засобами здійснення або *формами* публічного контролю у сфері реалізації ювенальної політики можуть бути:

- соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;
- участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, ТВ;
- участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- діяльність органів самоорганізації населення;
- діяльність громадських організацій;
- діяльність партійних організацій;
- діяльність об'єднань споживачів;
- перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вживанням певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність із встановленими нормами.

Публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики може здійснюватись ідеологічними, релігійними, соціокультурними, морально-психологічними та іншими методами, залежно від конкретних умов і поставлених цілей. У якості критеріїв для здійснення громадського контролю обирають правові (писані) та етичні (неписані) норми і суспільні

цінності, які використовуються, як еталон при оцінці діяльності об'єктів контролю та її результатів.

Суспільними наслідками публічного контролю у сфері реалізації ювенальної політики можуть бути громадський осуд або громадське схвалення.

За терміном здійснення публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики буває попереднім, поточним та заключним. Попередній громадський контроль здійснюється напередодні певної події або рішення шляхом відстеження планів та намірів об'єкта контролю, зокрема проектів актів, що готуються до прийняття. Поточний публічний контроль у сфері реалізації ювенальної політики здійснюється безпосередньо у ході діяльності і полягає у регулярній перевірці того, як триває робота, обговоренні проблем, що виникають, та виробленні пропозицій щодо їхнього усунення. Заключний контроль здійснюється після того, як роботу виконано. Він полягає у тому, що фактичні результати порівнюються із потрібними, на підставі чого виробляються заходи щодо неухильного виконання рішення або додержання норми та запобігання можливих відхилень у майбутньому.

Ефективність публічного контролю у сфері реалізації ювенальної політики залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення.

На цей час в Україні немає спеціального закону про публічний контроль. Його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із ст. 5 і 38 Конституції народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», як одна із форм публічного контролю, визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Закон України «Про інформацію» закріплює як обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10). Держава гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит (ч. 3 ст. 13). Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про діяльність народних депутатів, органів державної влади,

місцевого самоврядування та місцевої адміністрації (ст. 43). Закон встановлює і відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Закон України «Про громадські об'єднання» (ч. 2 ст. 21) до прав зареєстрованих громадських об'єднань відносить і право одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації¹.

Згідно із Законом України «Про звернення громадян»² громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Причому дані права розповсюджуються і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1).

Закон «Про наукову та науково-технічну експертизу»³ вводить поняття «громадської експертизи», яка згідно зі ст. 11 може проводитися у будь-якій сфері наукової та науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян та трудових колективів на основі договорів на проведення цієї експертизи.

А близький за сферою регулювання Закон «Про наукову та науково-технічну діяльність»⁴ передбачає (ст. 18), що органи державної влади можуть залучати громадські наукові організації за їхньою згодою до участі у підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної експертизи та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проектів і розробок. Безумовно, проблематика захисту прав дити-

¹ Про громадські об'єднання: Закон України. від 22 березня 2012 року № 4572-VI. ВВР, 2013, № 1, ст. 1

² Про звернення громадян: Закон України. від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. ВВР), 1996, № 47, ст.256

³ Про наукову та науково-технічну експертизу: Закон України. від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР. ВВР), 1995, № 9, ст. 56

⁴ Про наукову та науково-технічну діяльність: Закон України. від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. ВВР, 2016, № 3, ст. 25.

ни сьогодні належить до найбільш актуальних, тому взаємодія наукової спільноти і громадськості має відбуватися в умовах інформаційної прозорості і діалогу. Суспільству мають надаватися результати досліджень і статистичні дані, що характеризують ювенальну ситуацію в країні, висновки, пропозиції науковців та проекти розроблених на основі досліджень програм. Науковці, у свою чергу, мають спостерігати за суспільною думкою, вимірювати соціальну реакцію на ті чи інші заходи у сфері ювенальної політики та враховувати її у подальших розробках.

Чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження публічного контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Крім того, ст. 30 цього Закону передбачає участь професійних спілок та їх об'єднань в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу та проведення ними громадських екологічних експертиз, в тому числі й визначення відношення до становлення та розвитку ювенальної політики в державі¹.

Законодавча база захисту прав дітей нараховує нині понад 40 законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, це положення Конституції України і Конвенції ООН про права дитини.

26 квітня 2001 р. в Україні було прийнято Закон «Про охорону дитинства», який визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом із метою забезпечення реалізації прав дитини на все життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Держава через органи опіки та піклування, служби у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у порядку, встановленому чинним законодавством, має надавати дитині та особам, які піклуються про неї, необхідну допомогу у запобіганні та виявленні випадків жорстокого ставлення до дитини, передачі інформації про ці випадки для розгляду до відповідних, уповноважених законом, органів для припинення насильства. Відповідно до чинного законодавства, кожна дитина вправі особисто звернутися до органу опіки та піклування, служби у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та моло-

¹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. ВВР. 1999. № 45. Ст. 397.

ді, інших уповноважених органів за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів¹.

Отже, вказані повноваження є, по суті, формами контролю за дотриманням прав дітей. А враховуючи, що значну частину функцій органів влади складають саме адміністративні та соціальні послуги населенню (і така тенденція дедалі більше набирає силу), то, згідно з чинним законодавством, громадський контроль стає реальним інструментом впливу громадськості на ефективність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Останнім часом в органах публічної влади набувають все більшого поширення такі форми контролю, як адміністративний аудит та контролінг. Але, на думку сучасних дослідників державного управління², у транзитивному суспільстві слід використовувати не лише комплексний адміністративний аудит, а й демократично зорієнтований аудит, до проведення якого мають залучатися широкі кола громадськості.

Таке поєднання методів державного і громадського контролю формує новий управлінський метод – *державно-громадський контролінг* (ДГК). Запровадження цього методу в органах публічної влади сприяє їх демократизації, підвищує координованість та ефективність здійснення державної політики на місцевому рівні та створює багатоканальну систему інформаційного забезпечення управлінського процесу.

ДГК поділяють на внутрішній і зовнішній. *Внутрішній* контролінг здійснює служба державно-адміністративного контролінгу (СДАК) у вигляді аудиту економічності, ефективності та результативності використання державно-управлінським органом суспільних ресурсів (бюджетних коштів) під час виконання своїх функціональних обов'язків.

Зовнішній контролінг здійснює служба громадського контролінгу (СГК) силами легалізованих інституцій громадянського суспільства через надання ними відповідної інформації, на основі чого розробляються узгоджені із СДАК проекти відповідних управлінських рішень.

Отже, зовнішній контролінг у системі державної адміністрації – це, як правило, публічний контроль за діяльністю влади та її соціальною ефективністю, зокрема, якістю реалізації ювенальної політики³.

Найважливішою умовою підвищення ефективності публічного ко-

1 Опацький Р.М. Нормативно-правова основа захисту дитини від насильства. Науковий вісник ДДУВС. 2011. № 4. С. 92-100.

2 Мартиненко В.М. Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління. Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ХарРІ НАДУ. 2004. Вип. 2 (21): У 2 ч. Ч. 2. С. 126-127.

3 Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf

нтролю є відкритість та прозорість діяльності органів влади, зокрема шляхом поширення доступу до інформації про діяльність цих органів, комунальних та інших підприємств, установ та організацій через Інтернет. Дослідження співвідношення розвитку Інтернету і демократизації суспільства дозволяє дійти висновку, що всесвітню мережу слід визнати важливим інструментом суспільно-політичної мобілізації, яка може спрямовувати політичну активність мас у конструктивне русло, орієнтувати її на зміцнення і розвиток демократії. Важливою особливістю інформаційного суспільства є те, що нові інфокомунікаційні технології дозволяють розширювати права громадян шляхом надання їм доступу до різної інформації; збільшити ступінь їх участі у прийнятті політичних рішень та контролі за діяльністю публічної влади; активно творити інформацію, а не тільки її споживати; забезпечувати захист приватного життя тощо. Коли завдяки технологіям суспільство стає все прозорішим для влади, то його легше контролювати¹.

Досягнути цього можна через активне використання електронних ресурсів, зокрема глобальної мережі Інтернет, де б громадянам роз'яснювалися положення ювенальної юстиції (ювенальної політики), їх користь для суспільства, а також спростовувалися хибні твердження, яких, на жаль, багато в мережі загального користування. Крім цього, електронну мережу варто використовувати як засіб отримання інформації про факти порушення прав дітей як з боку батьків, так і з боку уповноважених органів на їх захист.

Модернізація державного управління має на меті підвищення його дієздатності, поліпшення якості послуг, наближеність цих послуг до громадян, підконтрольне використання коштів та способів й наслідків виконання завдань державними службовцями. Без сучасної та дієвої системи державної служби влада не зможе ефективно планувати й розробляти ювенальну політику та контролювати її реалізацію.

Впровадження в українську реальність цілісної системи публічного контролю за прийняттям та виконанням рішень суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні, яка повною мірою буде спиратись на нормативно-правове забезпечення, на науково-експертний супровід, належне навчання державних службовців та механізми постійних консультацій з широкою громадськістю, забезпечить незворотний шлях України до розбудови демократичної розвиненої країни.

¹ Сіленко А. Соціально-політичні наслідки інформаційної революції. Політичний менеджмент. 2005. № 5. С. 61-74.

Розділ 5

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДОКТРИНИ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

5.1. Міжнародний досвід реалізації ювенальної політики

Україна стала на шлях євроінтеграції та демократичного розвитку. Як свідчить практика, зараз у становленні вітчизняної ювенальної політики ми проходимо тим шляхом, яким крокували країни Західної Європи та Північної Америки декілька десятиліть тому. Проте для нашої держави цей шлях є дещо легшим, оскільки світова спільнота надбала достатній досвід міжнародного регулювання відносин у сфері захисту прав дітей.

Забезпечення і захист прав дитини належать до глобальних проблем сучасності, у вирішенні яких зацікавлене все світове співтовариство. Це пояснюється визначальною роллю підростаючого покоління у гарантуванні життєздатності суспільства та прогнозуванні його майбутнього розвитку. Проте слід визнати, що жодна держава у світі не може претендувати на роль зразка в галузі дотримання прав дитини. Навіть для найбільш демократичних і економічно розвинених держав характерні зростання злочинності неповнолітніх, наявність сімей з низьким життєвим рівнем, смертність дітей через недостатнє медичне обслуговування, ріст чисельності безпритульних дітей. Усі ці фактори доводять неможливість вирішення дитячої проблеми тільки національними засобами і викликають необхідність об'єднання зусиль світової спільноти в цілому, що і зумовило виникнення інституту міжнародно-правового захисту прав дитини.

Найбільш поширеним і значущим на сьогодні джерелом міжнародного права є багатосторонні міжнародні договори. Серед них буде доцільно, в першу чергу, зазначити універсальні міжнародні договори, тобто договори з необмеженою кількістю учасників. Важливу роль у міжнародно-правовому захисті прав дитини відіграють акти загального характеру, що гарантують захист прав людини в цілому. Незважаючи на те, що подібні міжнародно-правові угоди практично не стосуються особливого захисту дитини як представника окремої соціальної групи, все ж їх положення мають значення і для захисту прав дитини. Серед них

можна виділити Міжнародні пакти 1966 р. про економічні, соціальні та культурні права, а також про громадянські і політичні права¹.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права передбачає, що сім'я, яка розглядається як природний й основний осередок суспільства, має надаватися якомога ширша охорона і допомога, особливо при її утворенні і поки на її відповідальності лежить турбота про несамотійних дітей і їх виховання» (п. 1 ст. 10)². У ст. 23 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права вказується на те, що сім'я має право на захист з боку суспільства і держави.

Одним із базових векторів розвитку структури і функцій сучасного міжнародного права є людиноцентричність. Ідеться про таку його спрямованість, як захист прав людини, яка, за справедливим зауваженням І.І. Лукашука, «незважаючи на свою коротку історію, посіла центральне положення в системі міжнародного права»³.

Як зазначає Б.І. Нефедов, настав час ставити питання не стільки про міжнародні стандарти прав і свобод людини, скільки вести мову про міжнародні стандарти статусу людини, невід'ємним компонентом якого є обов'язки людини. Автор доводить, що «...однобічне закріплення лише частини правового статусу людини у вигляді її прав і основних свобод не може тривати нескінченно. Інакше це неминуче призведе до іншої крайності – уявлення про права і свободи, як про всездозволеність. Будь-які спроби припинення зловживань наданими правами почнуть розглядатися (і часто вже розглядаються) мало не як протиправні обмеження самих цих прав і свобод»⁴.

Сьогодні міжнародний захист прав дитини являє собою систему взаємоузгоджених дій держави та неурядових міжнародних організацій, спрямованих на розробку і забезпечення прав дитини з метою формування повноцінної і гармонійно розвиненої особистості, сприяння їх закріпленню в національному законодавстві та надання міжнародної допомоги дітям слаборозвинених держав⁵.

¹ Ніконов К. Сучасні теоретичні аспекти інституту міжнародно-правового захисту і заохочення прав дитини. Московський журнал міжнародного права. 2009. № 1. С. 92.

² Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Міжнародний захист прав і свобод людини: Зб. документів. К., 1990. С. 20.

³ Лукашук І.І. Международное право. Особенная часть: Учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 11.

⁴ Нефедов Б.І. Соотношение международного и внутригосударственного права: проблемы формирования межсистемных образований: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. М., 2011. С. 26.

⁵ Вечерова Є.М. Міжнародно-правовий статус неповнолітнього: перспективи подальшого розвитку в контексті взаємодії міжнародної та національних правових систем. Часопис Академії адвокатури України. 2011. № 11 (2). С. 101.

Питання про необхідність регулювання прав дітей виникло порівняно недавно. Згубні наслідки Першої світової війни щодо цивільного населення і зростаючий інтерес до проблеми захисту дітей в більшості країн Європи і Північної Америки стимулювали Лігу Націй створити в 1919 р. Комітет дитячого благополуччя, який розглядав права дітей в основному в контексті заходів, яких потрібно було вживати стосовно безпритульних дітей, рабства, дитячої праці, торгівлі дітьми та проституції неповнолітніх. Велику роль у розробці соціальних стандартів захисту дітей у цей період відіграли неурядові організації, зокрема Міжнародний союз порятунку дітей, заснований англійкою Еглантайн Джебб.

Першим виразом міжнародної стурбованості щодо становища дітей було прийняття в 1923 р. Радою створеної незадовго до цього неурядової організації «Міжнародний союз порятунку дітей» Декларації про права дитини. Ця Декларація, що отримала назву Женевської, була схвалена в наступному році п'ятою Асамблеєю Ліги Націй. У 1924 р. в Женеві Ліга Націй на своїй 5-й сесії прийняла запропоновану Міжнародним союзом порятунку дітей Декларацію прав дитини¹. Це був перший документ міжнародно-правового характеру в області охорони прав та інтересів дітей. Декларація, що складається з 5-и принципів, сформулювала цілі міжнародно-правового захисту дітей: дитині має надаватися можливість нормального розвитку, як матеріального, так і духовного (пр. 1); голодна дитина має бути нагодована, хворій дитині повинен бути наданий догляд, порочні діти повинні бути виправлені, сиротам і безпритульним дітям має бути надано укриття і все необхідне для їх існування (пр. 2); дитина має бути першою, хто отримає допомогу у разі лиха (пр. 3); дитині має бути надана можливість заробляти кошти на існування, вона повинна бути огороженою від усіх форм експлуатації (пр. 4); дитина повинна виховуватися з усвідомленням того, що його кращі якості будуть використані на благо наступного покоління (пр. 5). У Декларації вперше підкреслювалося, що турбота про дітей і їх захист не є більше винятковим обов'язком родини, суспільства або навіть окремої країни, – все людство повинне піклуватися про благополуччя дітей².

Однак остаточно система міжнародного захисту прав дитини, як складової частини захисту прав людини, склалася після Другої світової війни в рамках Організації Об'єднаних Націй, одним з основоположних принципів якої було проголошення поваги до прав і свобод людини без

¹ Всеобщая декларация прав детей. URL: <http://www.parentakademy.ru/zdorove/detyoga/12.html>.

² Агушева Г., Баданин Д. Защита прав ребенка: Международно-правовой аспект. Ювенальное право. Архангельск, 2005. С. 10.

будь-якої дискримінації. Принцип поваги прав людини був закріплений також і у Статуті ООН. У преамбулі Статуту говорилося про рішучість народів «знову затвердити віру в основні права людини, в гідність і цінність людської особистості». Відповідно до п. 3 ст. 1 Статуту ООН однією з цілей Організації було «здійснення міжнародного співробітництва... в заохоченні і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії» шляхом сприяння ООН «загальній повазі і додержанню прав людини і основних свобод для всіх» (п. 3 ст. 55).

Статут визначив також органи, які координували співробітництво держав щодо захисту прав людини: Генеральна Асамблея організовує дослідження і дає рекомендації (ст. 13), Економічна і Соціальна ради здійснюють рекомендації та створюють комісії по заохоченню прав людини (ст.ст. 63, 68). Для цих цілей були також створені спеціальні органи як універсального характеру (Комісія з прав людини), так і функціонального – щодо захисту окремих категорій населення (Комісія зі становища жінок, Комісія з попередження дискримінації і захисту меншин, Управління Верховного комісара у справах біженців, Конгрес ООН по боротьбі зі злочинністю і поведження з правопорушниками).

Таким чином, Статут ООН створив правову основу для формування механізму міжнародного захисту прав людини, який включає в себе розробку міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини та створення міжнародних контрольних органів за їх дотриманням.

Необхідність розробки заходів з охорони прав дитини в силу її фізичної і розумової незрілості стимулювала виділення міжнародного захисту прав дітей в особливий напрямок. З цією метою в ООН були створені Соціальна комісія та Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ)¹. Крім того, захистом прав дітей в окремих областях займаються спеціалізовані установи ООН: Міжнародна організація праці (МОП)², Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ)³, Організація Об'єднаних Націй з питань науки, культури та освіти (ЮНЕСКО)⁴.

Організацією, яка займається винятково дитячими проблемами, є Дитячий фонд ООН. ЮНІСЕФ було створено резолюцією Генеральної Асамблеї 57 (1) про заснування ЮНІСЕФ від 11 грудня 1946 р. У ній

¹ Створення ЮНЕСКО. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MOrg/33.htm>

² Растишин В., Куприянова Т. Управление производительностью: путь к росту. Человек и труд. 1996. № 8. С. 70-73

³ Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MOrg/42.htm>.

⁴ Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО /UNESCO). URL: <http://novynar.com.ua/files/organizations/unesko>.

було сказано, що Фонд створюється для надання допомоги дітям у післявоєнній Європі. Він повинен бути організований і використаний в межах наявних у його розпорядженні засобів, а уряди, які отримують допомогу від ЮНІСЕФ, зобов'язані розподіляти цю допомогу відповідно до потреб і без дискримінації щодо раси, релігії, національності і політичних переконань. Згідно з резолюцією був створений керівний орган ЮНІСЕФ – Виконавча рада. До цієї ради був набраний ЕКОСОП з кандидатів, наданих державами-членами ООН. У резолюції були названі 25 членів Виконавчої ради: представники США, СРСР, Австралії, Бразилії, Великобританії, Канади, Китаю, Франції, Польщі, Швеції, Югославії. Виконавчий директор був призначений Генеральним секретарем ООН в консультації з Виконавчою радою.

Своє перше засідання Виконавча рада ЮНІСЕФ провела 19 грудня 1946 р. У 1953 р. Дитячий фонд увійшов в систему ООН (резолюція Генеральної Асамблеї 802 (8) від 6 жовтня 1953 р.) і його повноваження були розширені: йому надавалося право довгострокової допомоги дітям, які постраждали в результаті сформованої економічної і політичної обстановки в їхніх країнах, а також під час збройних конфліктів. Основна функція ЮНІСЕФ – допомога урядам країн, що розвиваються, у вигляді поставок обладнання для шкіл, продуктів харчування, медикаментів, надання стипендій для викладачів. Виконавча рада ЮНІСЕФ, що складається з 36 членів, визначає основні напрями діяльності, аналізує програми та затверджує бюджети Фонду. Секретаріат ЮНІСЕФ, штаб-квартира якого знаходиться в Нью-Йорку, проводить роботу через свої бюро (понад 200), розташовані більш ніж у 140 країнах. У рамках ЮНІСЕФ функціонує Міжнародний центр розвитку дитини. Він був створений в 1988 р. як спеціалізований дослідний і навчальний заклад при базовій фінансовій підтримці уряду Італії.

Міжнародний захист прав дитини здійснюється за кількома напрямками: 1) розробка декларацій, резолюцій, конвенцій з метою підготовки міжнародних стандартів у галузі прав дитини; 2) створення спеціального контрольного органу по захисту прав дитини; 3) сприяння приведенню національного законодавства у відповідність до міжнародних зобов'язань (імплементативна діяльність); 4) надання міжнародної допомоги через Дитячий фонд ООН.

Найбільш результативною є нормотворча діяльність із захисту прав дитини. Вона велася за двома напрямками:

1) закріплення прав дитини в загальних деклараціях та конвенціях з прав людини або в міжнародних угодах, що регламентують права окремих соціальних груп, тісно пов'язаних з дитиною (права жінок) або

в певній галузі відносин (в області сімейного, трудового права, освіти);

2) розробка декларацій та конвенцій, що спеціально регулюють права дитини.

Розглянемо цю діяльність у таких напрямках.

1. В рамках міжнародного захисту прав людини Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. була прийнята Загальна декларація прав людини, а в 1966 р. – Міжнародні пакти про права людини. У Декларації і пактах було сформульовано ряд положень, які безпосередньо стосуються прав та інтересів дітей: принцип рівності дітей, норми про захист материнства і дитинства, про захист дітей від експлуатації, право дітей на освіту.

У Декларації і пактах проголошується принцип рівності дітей. У Пакті про громадянські та політичні права встановлюється, що кожна дитина без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового стану або народження має право на такі заходи захисту, які є необхідними в її становищі, як малолітнього з боку сім'ї, суспільства і держави (п. 1 ст. 24). Пакт про економічні, соціальні і культурні права забороняє дискримінацію за ознакою сімейного походження чи за іншою ознакою (п. 3 ст. 10). У Декларації йдеться про рівність дітей, незалежно від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним: «Всі діти, народжені у шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом» (ст. 25).

Стаття 25 Декларації закріплює, що «материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу». Пакт про економічні, соціальні і культурні права передбачає, що родині повинна «надаватися якомога ширша охорона і допомога, особливо при її утворенні і поки на її відповідальності лежить турбота про несамотійних дітей та їх виховання» (п. 1 ст. 10), а також визнає, що під особливою охороною повинні знаходитися матері протягом розумного періоду до і після пологів (п. 2 ст. 10). У Пакті про громадянські та політичні права говориться, що сім'я має право на захист з боку суспільства та держави (ст. 23). Відповідно до Пакту про економічні, соціальні і культурні права держави будуть вживати заходів для «забезпечення скорочення мертвородженості та дитячої смертності і здорового розвитку дитини» (ст. 12).

Стаття 26 Декларації проголошує право кожної людини на освіту: «Освіта повинна бути безплатною, хоча б у тому, що стосується початкової та загальної освіти; початкова освіта повинна бути обов'язковою», і передбачає також, що «батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей». У Пакті про економічні, соціальні і

культурні права також говориться про обов'язкову і безкоштовну для всіх початкову освіту (ст. 13).

Важливе значення для охорони здоров'я дітей та їхніх прав мають міжнародно-правові норми про заборону дитячих шлюбів. У Конвенції про згоду на вступ у шлюб, шлюбний вік і реєстрацію шлюбів (1962 р.) передбачається прийняття державою законодавчих актів, що встановлюють мінімальний шлюбний вік.

Конвенція забороняє «укладення шлюбу з особою, яка не досягла встановленого віку, крім випадків, коли в інтересах сторін, що одружуються, компетентний орган дозволяє зробити виняток з цього правила» (ст. 2). Рекомендація про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів і Декларація про ліквідацію дискримінації щодо жінок, прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 1 листопада 1965 р. і 7 листопада 1967 р., відповідно, містять положення про заборону вступу в шлюб у дитячому віці і заручення молодих дівчат, а також пропонують державам вжити ефективних заходів щодо встановлення мінімального віку для вступу в шлюб і реєстрації шлюбів в офіційних установах¹.

Слід зазначити також міжнародні угоди, пов'язані з рабством і торгівлею дітьми, а також присвячені боротьбі з торгівлею жінками та дітьми з метою проституції. У 1953 р. Генеральна Асамблея своєю резолюцією 794 (8) схвалила Протокол про внесення змін до Конвенції 1926 р. про рабство. На конференції в Женеві в 1956 р. було прийнято Додаткову конвенцію про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв, подібних до рабства. Конвенція передбачає, зокрема, скасування такого інституту, схожого з рабством, як експлуатація дитячої праці. Мається на увазі будь-який інститут або звичай, «в силу якого дитина або підліток молодше 18 років передається одним або обома своїми батьками чи своїм опікуном іншій особі за винагороду або без такої, з метою експлуатації цієї дитини чи підлітка або його праці» (п. d ст. 1). Конвенція передбачає встановлення кримінального покарання за работоргівлю².

20 жовтня 1947 р. ООН було прийнято Протокол до Міжнародної конвенції про боротьбу з торгівлею жінками та дітьми 1921 р. і до Конвенції про боротьбу з торгівлею повнолітніми жінками 1933 р. У Конвенціях і Протоколі передбачається обов'язок держав залучати до кримі-

¹ Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів. URL: http://leksika.com.ua/14020124/legal/konventsija_pro_zgodu_na_vstup_u_shlyub_minimalniy_shlyubniy_vik_i_reyestratsiyu_shlyubiv_1962.

² Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_160/print1340644081445578.

нальної відповідальності осіб, які займаються залученням жінок в проституцію і торгівлею жінками та дітьми, постійно повідомляти одна одній відомості про професійних торговців жінками та дітьми¹.

ЮНЕСКО 14 грудня 1960 р. прийняла Конвенцію про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти, що містить зобов'язання держав не допускати дискримінації в галузі освіти за ознакою раси, статі, мови, релігії, соціального походження, політичних переконань і вживати, якщо потрібно, всі заходи для усунення дискримінації при отриманні освіти. У Конвенції, зокрема, міститься положення, відповідно до якого держава зобов'язується зробити початкову освіту обов'язковою і безкоштовною (п. а ст. 4)².

Міжнародні норми про охорону праці дітей містяться в конвенціях, прийнятих Міжнародною організацією праці. У 1973 р. було прийнято Конвенцію № 138 про мінімальний вік прийому на роботу, відповідно до якої держави зобов'язуються «забезпечити ефективне скасування дитячої праці й поступове підвищення мінімального віку для прийому на роботу до рівня, відповідного найбільш повному фізичному і розумовому розвитку підлітків» (ст. 1). У Конвенції передбачається, що кожна держава, яка ратифікувала цю Конвенцію, у спеціальному додатку повинна повідомити дані про мінімальний вік прийому на роботу підлітків на своїй території. Конвенції МОП № 77 та № 78, прийняті в 1946 р., передбачають обов'язкове проведення медичного огляду дітей та підлітків з метою виявлення їхньої придатності до праці в промисловості і на непромислових підприємствах. У них встановлюється, що дітей і підлітків молодше 18 років не братимуть на роботу, якщо в результаті медичного огляду буде встановлено, що вони не придатні для роботи, на якій вони повинні бути використані. Конвенції № 79 і № 90 спрямовані на обмеження нічної праці дітей та підлітків на непромислових роботах і в промисловості³.

Конгрес ООН по боротьбі із злочинністю і поведження з правопорушниками розробив ряд важливих міжнародних актів щодо захисту прав неповнолітніх правопорушників у період відправлення правосуддя, відбування покарання в місцях позбавлення волі, заходів попередження

¹ Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_162; Історико-правовий аналіз міжнародних документів щодо боротьби з торгівлею жінками та дітьми. URL: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer1/all_ivas.html.

² Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_174.

³ Конвенція про мінімальний вік для прийому на роботу № 138. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=993_054.

злочинності серед неповнолітніх. Це Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх 1985 р. (відомі, як Пекінські правила) і прийняті в 1990 р. Керівні принципи ООН для попередження злочинності серед неповнолітніх та Правила ООН, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі. Спільною для всіх міжнародних стандартів у галузі захисту неповнолітніх є норма, відповідно до якої державам рекомендовано замінювати утримання під вартою малолітніх правопорушників до суду альтернативними заходами: «необхідно уникати, наскільки це можливо, утримання під вартою неповнолітніх до суду і вдаватися до нього лише у виняткових випадках. У тих випадках, коли такий захід, як превентивне утримання під вартою, все ж застосовується, суди повинні приділяти першочергову увагу максимально швидкому розгляду справ, з тим, щоб період утримання під арештом був якомога менш тривалим» (Пекінські правила, пр. 17)¹.

Спеціальним документом, повністю присвяченим правам дитини, стала Декларація прав дитини. У 1946 р. Економічною і Соціальною радами ООН прийнято рішення, що хоча принципи Женевської декларації залишаються застосовними, Об'єднані Нації мають потребу в оновленому документі, відповідному статутним цілям Організації Об'єднаних Націй в області прав людини. І в тому ж році Соціальна комісія обговорювала можливість розробки декларації. На 6-й сесії Соціальної комісії (1950 р.) було прийнято проект Декларації під назвою «Декларація прав дитини». Економічна і Соціальна ради в 1950 р. передали проект цієї Декларації на розгляд Комісії з прав людини, яка включила питання про Декларацію прав дитини в порядок денний своєї 13-ї сесії (1957 р.). Підготувавши проект Декларації на своїй 15-й сесії у січні 1959 р., Комісія представила його 14-й сесії Генеральної Асамблеї, де він розглядався Комітетом з соціальних, гуманітарних і культурних питань. 20 листопада 1959 р. Генеральна Асамблея ООН своєю резолюцією 1383 (14) прийняла Декларацію прав дитини².

Декларація прав дитини розширила 5 принципів Женевської декларації 1924 р. до десяти. В її Преамбулі наголошується, що «дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після

¹ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ("Пекинские правила"). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_211.

² Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 года (Резолюция 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_384.

народження». У Декларації йдеться про недопущення стосовно дітей дискримінації за якими б то не було ознаками (пр. 1); про право дитини на нормальний розвиток (пр. 2); про право на здобуття освіти (пр.7). Відповідно до Декларації, дитина повинна бути захищена від жорстокості і експлуатації (пр. 9); їй має надаватися право на належне харчування, житло, розваги і медичне обслуговування (пр. 4). Одним із принципів Декларація встановлює обов'язок суспільства здійснювати особливе піклування про дітей, неповноцінних у фізичному, психічному або соціальному відношенні (пр. 5). Останній принцип документа присвячений питанням виховання дитини (пр. 10).

Набуття чинності Конвенцією про права дитини 2 вересня 1990 р. стало кульмінацією майже 70-річної боротьби за те, щоб міжнародне співтовариство визнало особливі потреби і вразливість дітей.

Декларація 1959 р. послужила основою для підготовки Конвенції про права дитини. У 1978 р. уряд Польщі представив Комісії ООН з прав людини первісний проект, підготовлений на основі цієї Декларації. Тоді висловлювалася надія, що його можна буде прийняти в 1979 р., який був оголошений Міжнародним роком дитини. Комісія, однак, дійшла висновку, що текст вимагає поглибленого розгляду, і створила спеціальну робочу групу, яка проводила по одному засіданню на рік протягом вісімдесятих років. Робоча група досягла консенсусу щодо остаточного варіанту незадовго перед сесією Генеральної Асамблеї ООН 1989 р., що прийняла Конвенцію 20 листопада, в тридцять річницю Декларації 1959 р.¹

Хоча з різних причин цю Конвенцію або хвалили, або критикували як «революційний» документ, її слід розглядати, як важливу подію, що завершує кілька десятиліть постійного процесу набуття досвіду та осмислення прав людини взагалі і проблем дітей зокрема. Положення Конвенції, по суті, є логічним висновком з того, що в даний час є випробуванним процесом розробки міжнародних норм: спочатку встановлюються фундаментальні принципи, потім вони вводяться в міжнародні документи, які охоплюють широку гаму прав, і, нарешті, формулюються в юридично обов'язковий документ, який має специфічну мету.

Прийняття Конвенції стало значною подією у сфері захисту прав дітей. У Конвенції вперше дитина розглядається не тільки як об'єкт, що вимагає спеціального захисту, але і як суб'єкт права, якому надано весь спектр прав людини.

Конвенція, що складається з 54-х статей, охоплює як цивільно-

¹ Конвенція про права дитини: ратиф. Постановою ВРУ № 789-ХІІ (789-12) від 27.02.91.

політичні, так і соціально-економічні та культурні права дітей.

З прийняттям Конвенції про права дитини в 1989 р. міжнародна спільнота визнала необхідність надання спеціального захисту дітям в силу їх фізичної і розумової незрілості. І тоді ж найбільш гостро поставало питання про визначення поняття «дитина» в міжнародному праві. Незважаючи на те, що поняття «дитина» розглядається в соціальному контексті, з правової точки зору дуже важливо надати дефініцію даного терміна або хоча б окреслити його вікові межі, тому що дитина як особистість користується спеціальними правами, які їй притаманні тільки в даний період. Труднощі цього визначення в міжнародному праві полягає в тому, що великі відмінності у сфері культури, в питаннях релігії, у політичних, правових системах (зокрема, різне законодавство щодо абортів), які існують між державами, роблять неможливим надання визначення поняттю «дитина», яке могло б задовольнити всі зацікавлені сторони. Традиційно в законодавстві держав поняття «дитина» пов'язується з віковими критеріями, тобто існує певний період часу, протягом якого особа вважається дитиною. Міжнародне право також взяло за основу часові рамки і спробувало дати визначення терміна «дитина» шляхом встановлення моменту, з якого починається правовий захист дітей та коли він закінчується.

До прийняття Конвенції про права дитини тільки Декларація прав дитини 1959 р. згадує про те, з якого моменту особистість вважається дитиною. У її преамбулі сказано, що «дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після народження». Саме питання про визначення початкового періоду життя дитини викликало серйозні дебати при обговоренні проекту Конвенції про права дитини у зв'язку з обговоренням преамбули та статей 1 і 6 Конвенції.

На наш погляд, коректною виглядає позиція, запропонована делегацією Ватикану під час первісного обговорення проекту Конвенції у 1980 р., яка полягає у перенесенні слів «як до, так і після народження» із Декларації прав дитини 1959 р. в один із параграфів преамбули Конвенції. Цю пропозицію обґрунтовано тим, що необхідно захищати права дитини з моменту зачаття, і є досить нейтральною в питанні про аборти, конкретно не вказуючи момент, з якого починається захист ще не народженої дитини.

Викликає інтерес також положення Американської конвенції про права людини 1969 р., ст. 4 (1) якої накладає на держави-учасниці зобов'язання захищати право на життя «як правило, з моменту зачаття». Делегації, які дотримуються концепції, що встановлює початок життя з

моменту зачаття, знову поставили питання про включення цього положення у визначення поняття «дитина». Виниклі суперечки було досить успішно припинено делегацією Марокко, яка запропонувала прибрати з тексту ст. 1, сформульовану польською делегацією, слова «з моменту його народження» і таким чином вирішити проблему. Пропозиція була прийнята, і дана стаття стала звучати так: «Згідно із цією Конвенцією дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом її держави вона не досягає повноліття раніше»¹.

Питання про мінімальний вік, на наш погляд, досі не знайшло свого відображення в міжнародних актах.

При підписанні та ратифікації Конвенції деякі держави зробили заяви з приводу тлумачення її положень щодо питання про початок життя. Аргентина зробила заяву про те, що ст. 1 «тлумачиться нею в світлі того, що термін «дитина» означає «людська істота з моменту зачаття до досягнення 18-річного віку». Гватемала зробила аналогічну заяву, вказавши, що ст. 1 тлумачиться нею відповідно до ст. 3 її Конституції, яка говорить, що «державою гарантується і захищається людське життя з моменту зачаття».

З іншого боку, Франція зробила заяву, що ст. 6 Конвенції «не може тлумачитися як така, що створює будь-яку перешкоду з виконання положень французького законодавства щодо добровільності переривання вагітності». Аналогічну заяву було виголошено Тунісом. Китай та Індонезія також зробили застереження, що це питання вони розглядають відповідно до положень їх Конституцій, що стосуються планування сім'ї та дозволу абортів. Великобританія ратифікувала Конвенцію із заявою про те, що вона тлумачить Конвенцію як застосовну тільки до людської істоти з моменту народження. Однак більшість держав взагалі не зробила ніяких заяв або застережень, зазначивши, що при тлумаченні преамбули, статей 1 і 6 Конвенції вони будуть дотримуватися положень свого національного законодавства.

Таким чином, Конвенція про права дитини не містить положень, які зобов'язують держави гарантувати життя ще не народженій дитині. Про це згадується лише в преамбулі Конвенції, яка не має юридичної сили.

Виходячи з вищесказаного, можна зробити висновок, що міжнародне право визнає дитиною особистість з моменту народження. Однак воно не забороняє державам вважати дитиною людську істоту з моменту зачаття, хоча захист ще не народженої дитини не передбачений в жо-

¹ Американская конвенция о правах человека: принята на Межамериканской конференции по правам человека от 22 ноября 1969 г. URL: http://www.concourt.am/hr/rus/un/6_3.htm.

дному міжнародному договорі, за винятком Американської конвенції про права людини (ст. 4 (1)). Існують специфічні винятки, де захист побічно надається ще не народженій дитині. Стаття 6 (5) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права забороняє приводити у виконання смертний вирок щодо вагітних жінок. Те ж саме закріплено в Додатковому протоколі I 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р. про захист жертв збройних конфліктів (ст. 6 (4)). Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права гарантує особливу охорону матерям протягом розумного періоду до і після пологів (ст. 10 (2)). Однак це вказує тільки на те, що захист ще не народженій дитині надається в рамках захисту прав жінок, а за самою ненародженою дитиною не визнається абсолютного права на життя¹.

Досить складним є питання про встановлення вікової межі, після якої особистість починає вважатися дорослою людиною. Ні Декларація 1924 р., ні Декларація 1959 р. не визначають максимальний вік, з якого дитина перестає бути такою. Згідно зі ст. 1 Конвенції про права дитини, для цілей цієї Конвенції «дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше».

При обговоренні Робочою групою цієї статті в першому читанні деякі держави виступили проти запропонованого віку в 18 років, посилячись на те, що в їх національному законодавстві закріплено вік нижче 18 років. Вони також посилалися на Генеральну Асамблею, яка у зв'язку з оголошенням 1979 р. Міжнародним роком дитини встановила верхню межу дитинства в 15 років, і запропонували закріпити такий же вік у Конвенції. Було запропоновано віком досягнення повноліття вважати 14 років, так як у багатьох країнах в цьому віці закінчується обов'язкова освіта, і ця вікова межа встановлена як мінімальна для дівчат, які вступають у шлюб. Більшість делегацій, однак, були проти встановлення максимального віку в 14 або 15 років, бо у їхньому законодавстві закріплено вік 18 років.

Противники зниження вікового періоду дитинства також підкреслювали, що Конвенція повинна застосовуватися до якомога більшої вікової групи. Вони вважали, що застереження до ст. 1, згідно з якою «якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше», спростовує всі труднощі для держав, де особистість досягає повноліття раніше 18 р. Однак текст ст. 1, схвалений Робочою групою у першому читанні, вказував не просто на досягнення повноліт-

¹ Женевські Конвенції про захист жертв війни (1949) і додаткові протоколи до них (1977). URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/TS001992.html.

тя, а на досягнення «віку повноліття». Під час другого читання у 1989 р. Нідерланди запропонували прибрати зі статті 1 слово «вік», так як повноліття може бути досягнуто і за іншим критерієм, відмінним від вікового. Цей критерій включає концепцію емансипації (визначення поняття «дитина» на основі його статусу в суспільстві). Цю концепцію деякі держави (США, Франція) розробили для ситуацій, коли молоді люди *de facto* живуть незалежно від батьків до досягнення офіційного віку повноліття (наприклад, вступили в шлюб або призвалися на військову службу). Ця концепція не є універсальною, однак пропозицію Нідерландів було прийнято, і слово «вік» було виключено з тексту ст. 1. Отже, ст. 1 дозволяє державам, у законодавстві яких вік досягнення повноліття встановлено нижче 18 років, зберегти цей віковий ценз. Вік у 18 років встановлений Конвенцією як стандарт, до якого державам слід прагнути, щоб надати спеціальний захист якомога більшій віковій групі.

Крім цього, делегація Фінляндії намагалася внести на розгляд Робочої групи свій проект статті 1. У ній було запропоновано вважати дитиною кожну людську істоту, яка не досягла віку 18 років, однак положення Конвенції не слід застосовувати до тих, хто досяг віку 15 років і не вважається більше неповнолітнім. Це може наступити в таких випадках: якщо особа досягла повної правоздатності, або має право сама обирати місце свого проживання, або здатна вступати в договірні правовідносини. Але ця пропозиція не знайшла підтримки серед держав і її було відкликано.

Таким чином, Конвенція про права дитини закріпила верхню вікову межу у 18 років із застереженням: «якщо за законом, що застосовується до даної особи, вона не досягає повноліття раніше».

Вік у 18 років встановлюють і деякі інші міжнародні документи, що стосуються захисту дітей. Додаткова конвенція про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв, подібних до рабства, 1956 р., забороняє передачу з метою експлуатації дитини чи підлітка молодше 18 років (ст. 1). Конвенція про захист дітей та співробітництво стосовно міжнародного усиновлення 1993 р. застосовується щодо дитини до досягнення нею 18 років (ст. 3). Міжнародний пакт про громадянські і політичні права забороняє застосування смертної кари до осіб молодше 18 років, хоча і не використовує тут термін «дитина» (ст. 6). На регіональному рівні Африканська хартія прав і благополуччя дитини 1990 р. визначає дитину, як «кожну людську істоту до досягнення віку 18 років» без усяких винятків (ст. 2), тим самим встановлюючи більш високий стандарт, ніж Конвенція про права дитини. Європейська конвенція з виконання прав дитини 1996 р. вважає дитиною особу, що не досягла 18

років (ст. 1). У рамках Міжнародної організації праці в 1999 р. була прийнята Конвенція щодо заборони та негайної дії щодо усунення найгірших форм дитячої праці, в якій передбачено, що вона буде застосовуватися до всіх осіб, які не досягли 18 років (ст. 2).

Однак у деяких інших міжнародних документах встановлено ін-акший віковий ценз. Йдеться, насамперед, про міжнародні договори, що стосуються якогось певного аспекту життя дитини. Гаазька конвенція про цивільно-правові аспекти викрадення дітей 1980 р. та Європейська конвенція щодо визнання та вступу в силу рішень, що стосуються опіки над дітьми, та про поновлення опіки над дітьми 1980 р. визнають, що для мети даних конвенцій дитиною є особа до досягнення 16 років (ст. 4 і 1 відповідно). Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів 1962 р. залишає на розгляд держав-учасниць визначення мінімального шлюбного віку (ст. 2). При цьому Рекомендація Генеральної Асамблеї про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів 1965 р. пропонує державам встановити мінімальний шлюбний вік у 15 років (Принцип II). У міжнародному гуманітарному праві вік призову в збройні сили та взяття участі у воєнних діях встановлений у 15 років (ст. 38 Конвенції про права дитини, ст. 77 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій 1949 р., ст. 4 Додаткового протоколу II до Женевських конвенцій 1949 р.). Наразі розробляється додатковий Протокол до Конвенції про права дитини щодо збільшення мінімального віку призову на військову службу та участі у воєнних діях до 18 років. Конвенція МОП № 138 про мінімальний вік прийому на роботу 1973 р. встановлює мінімальний вік у 15 років (ст. 2 (1)). Однак Конвенція дозволяє державам з недостатнім рівнем соціального і економічного розвитку встановлювати мінімальний вік для прийому на роботу в 14 років (ст. 2 (4)).

Це говорить про те, що в міжнародному праві немає точної позначки певного віку, з якого особистість перестає вважатися дитиною. Однак прийняття спеціальної Конвенції про права дитини (на регіональному рівні – прийняття Африканської хартії прав і благополуччя дитини), перегляд вікових критеріїв у деяких договорах (зокрема, в міжнародному гуманітарному праві) дозволяють говорити про тенденцію в міжнародному праві вважати вік 18 років як найбільш прийнятну норму для визначення моменту, з якого припиняється правовий захист дитини. Що стосується початку правового захисту, то він надається з моменту народження дитини, хоча держави у своєму національному законодавстві можуть розширити цей захист до моменту зачаття.

Слід зазначити, що з прийняттям Конвенції було введено ряд но-

вих прав дитини: на виживання та розвиток (ст. 6), на збереження індивідуальності (ст. 8), на право вільно висловлювати свої погляди (ст. 12), на неучасть у військових діях (ст. 38), на фізичне і психологічне відновлення і соціальну реінтеграцію жертв зловживань та експлуатації (ст. 39). У Конвенції вперше особливо обговорена роль засобів масової інформації: держави-учасниці зобов'язуються заохочувати засоби масової інформації до розповсюдження інформації і матеріалів, корисних для дитини в соціальному і культурному відношенні, щоб дитина мала доступ до інформації з різних національних і міжнародних джерел (ст. 17). Відповідно до ст. 42 держави-учасниці зобов'язані «широко інформувати про принципи і положення Конвенції як дорослих, так і дітей».

Уперше в історії в рамках Конвенції було створено міжнародний механізм контролю за виконанням положень Конвенції – Комітет з прав дитини. Він уповноважений розглядати періодичні (раз на 5 років) доповіді держав про вжиті ними заходи щодо здійснення положень Конвенції (ст. 44). Крім того, ст. 45 передбачає, що Комітет також є координатором міжнародного співробітництва по виконанню поставлених у Конвенції цілей. Для цього в його роботі можуть брати участь Дитячий фонд ООН, спеціалізовані установи, міжнародні неурядові організації. Ще одне нововведення Конвенції – це положення, згідно з яким держави повинні забезпечити «широку гласність своїм доповідям у своїх країнах» (п. 6 ст. 44).

На початок 2002 р. 186 країн ратифікували Конвенцію про права дитини. З усіх країн, визнаних міжнародним співтовариством як суверенні держави, тільки 4 ще не ратифікували Конвенцію (США, Сомалі, Об'єднані Арабські Емірати, Оман). Конвенція про права дитини близька до того, щоб стати першим у світі договором з прав людини, який ратифікують усі країни світу.

Конвенція про права дитини стала відправною точкою для розробки як регіональних конвенцій про права дитини (в рамках Організації африканської єдності в 1990 р. прийнята Африканська Хартія прав і благополуччя дітей; Радою Європи розробляється Європейська конвенція про права дитини), так і конвенцій, що регулюють окремі права дитини (наприклад, Конвенція 1993 р. про захист дітей та співробітництва в галузі міжнародного усиновлення).

Новий виток розвитку права дитини отримали після Всесвітньої зустрічі на вищому рівні в інтересах дітей, що відбулася 30 вересня 1990 р. у Нью-Йорку. На цій зустрічі було прийнято Всесвітню декларацію про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей і План дій щодо здійснення Всесвітньої декларації. У цих документах сформульовано

конкретні цілі, які мають бути реалізовані до кінця ХХ сторіччя, а саме: боротьба з основними дитячими захворюваннями; скорочення смертності дітей віком до 5 років; зниження рівня материнської смертності; надання повсюдної підтримки дітям-інвалідам; надання захисту дітям в умовах збройних конфліктів; забезпечення невід'ємних прав дитини¹.

25 травня 2000 р. до Конвенції про права дитини 1989 р. було прийнято два додаткових протоколи – Факультативний протокол щодо участі дітей у збройних конфліктах і Факультативний протокол щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії. Зазначені документи було прийнято у відповідь на втягнення неповнолітніх у внутрішні збройні конфлікти, що дуже підсилюлися останнім часом (Афганістан, Судан, Сьєра-Леоне, Чечня та ін.)².

Не менш небезпечною тенденцією стало поширення використання дітей з метою сексуальної експлуатації. За оцінками фахівців, щорічно у світі в нелегальний сексуальний бізнес, який приносить багатомільярдні доходи, надходить близько мільйона дітей. Одних з них примушують до цього силою, інших викрадають або обманюють. Деяких дітей змушують займатися проституцією обставини, бо їм потрібно вижити на вулицях або оплатити їжу й одяг. Інших заманюють різними образами рекламного світу. Зростаючий потік глобального туризму та поширення електронних засобів інформації також сприяють експлуатації дітей у проституції у формі сексуального туризму або порнографії. Більше того, зростає попит на сексуальні стосунки з дітьми в результаті помилкової думки, що такі відносини з дитиною менш імовірно приведуть до інфікування ВІЛ.

Незалежно від обставин, небезпеки сексуальної експлуатації величезні: завдається непоправної шкоди гідності та самоповазі дітей, піддається ризику їх фізичне та психічне здоров'я і створюється загроза майбутньому розвитку. Хоча сексуальна експлуатація дітей існує практично у всіх суспільствах, у зв'язку з тим, що вона нелегальна, дуже важко отримати надійні дані та забезпечити захист дітей, які стають їх жертвами.

Стаття 34 Конвенції закликає держави захищати дітей від «незаконної сексуальної практики» і використання з метою експлуатації у проституції та порнографії. Багато країн приводять свої національні за-

¹ Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_075.

² Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах: ратиф. Законом № 1845-IV від 23.06.2004. ВВР. 2004. № 38. Ст.476; Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії: ратиф. Законом № 716-IV від 03.04.2003. ВВР. 2003. № 29. Ст. 226.

кони у відповідність до Конвенції. Для того, щоб покласти край співучасті, яка допускає в настільки широких масштабах сексуальну експлуатацію дітей, необхідно також розширити інформаційно-пропагандистську роботу.

У міжнародно-правових документах, що мають як обов'язкову, так і необов'язкову силу, правосуддя щодо неповнолітніх та пов'язані з ним галузі (такі, як профілактика злочинності та умови утримання під вартою) регулюються положеннями, всеосяжний і докладний характер яких не має аналогу у сфері захисту прав дітей.

Відповідні міжнародні норми існують вже не одне десятиліття. Принципи відокремлення «малолітніх» ув'язнених від дорослих у місцях позбавлення волі і – як для дорослих, так і для неповнолітніх – окремого утримання підслідних та засуджених передбачені вже в Мінімальних стандартних правилах поведінки з ув'язненими 1955 р., які, у свою чергу, засновані на нормах, затверджених Лігою Націй в 1934 р. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. перетворив ці принципи в «жорсткий закон», крім того, заборонив винесення смертного вироку за злочини, вчинені особами, молодшими за 18 років (ст. 6.5). У Пакті містяться також багато гарантій, застосованих до всіх осіб, які постали перед судом або містяться під вартою; зокрема, вказано, що «стосовно неповнолітніх (судовий) процес повинен бути такий, щоб враховувалися їх вік і бажаність їх сприяння перевихованню» (ст.14.4).

Основні чинні норми, що безпосередньо стосуються дітей, містяться в таких документах:

- Конвенція про права дитини 1989 р., яка до кінця 1997 р. була ратифікована всіма країнами, за винятком Сполучених Штатів Америки і Сомалі (далі в тексті – Конвенція);

- Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінські правила), 1985 р. (далі – Пекінські правила);

- Правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі, 1990 р. (далі – Правила);

- Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй для попередження злочинності серед неповнолітніх (керівні принципи, прийняті в Ер-Ріяді) 1990 р. (далі – Ер-Ріядські керівні принципи)¹;

¹ Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы): Приняты и провозглашены резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_2y/pg_iwnjwe.htm.

- Керівні принципи щодо дій в інтересах дітей в системі кримінального правосуддя (Відень, 1997 р.)¹.

Оскільки Конвенція готувалася майже одночасно з трьома іншими вищезгаданими документами, що не мають обов'язкової сили, то не дивно, що вона загострила ті ж основні принципи та надала додаткову вагу багатьом нормам, які містилися в цих інструкціях і правилах.

При ратифікації певного міжнародного договору або приєднанні до нього держави-учасниці можуть заявити про свої застереження до будь-яких його положень, які вони не хочуть визнати для себе обов'язковими, за умови, що вміст застережень не суперечить основному духу та меті договору і що більшість інших держав-учасниць не заперечує проти цих застережень. Деякі країни зареєстрували свої застереження до ст. 37 і 40 Конвенції (повний текст цих статей див. на стор. 24).

Враховуючи те значення, яке надає правосуддю стосовно неповнолітніх міжнародне співтовариство, про що свідчать діапазон і докладність прийнятих ним у цьому зв'язку міжнародних документів, уявляється досить парадоксальним, що відповідні права, норми і принципи систематично ігноруються і грубо порушуються буквально у всьому світі і в такому масштабі, який, ймовірно, не має аналогу у сфері дотримання громадянських прав.

Цей парадокс наочно ілюструється тією частиною резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй у зв'язку з прийняттям Пекінських правил, де говориться, що «хоча в даний час досягнення таких стандартів може здатися важким, враховуючи існуючі соціальні, економічні, культурні, політичні та правові умови, тим не менше їх досягнення передбачається в якості політичного мінімуму». У подібній резолюції про прийняття Правил ООН, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі, відкрито говориться, що Генеральна Асамблея «стривожена умовами та обставинами позбавлення неповнолітніх волі у всьому світі». Далі обидві резолюції, тим не менш, настійно закликають держави-члени виділити «необхідні кошти для забезпечення успішного здійснення» кожного з документів.

Деякі стандарти в області правосуддя щодо неповнолітніх – зокрема ті, які спеціально регулюють питання позбавлення волі, – підтверджують економічні, соціальні і культурні права, наприклад, задовільне забезпечення їжею і одягом, доступ до медичного обслуговування та освіти. Ці права мають реалізовуватися без жодної дискримінації неза-

¹ Старовойтов О.М. Становление и развитие международной защиты ребенка. Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5. С. 51-58.

лежно від становища тієї чи іншої дитини. Держава, безумовно, несе за це саму пряму відповідальність, коли вона діє *in loco parentis*, як у випадку утримання під вартою дітей.

Однак більшість конкретних норм, що регулюють область правосуддя щодо неповнолітніх, заснована на загальних громадянських правах і, по суті, безпосередньо взята з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Тому на них не може поширюватися здійснене до ст. 4 Конвенції застереження щодо «економічних, соціальних і культурних прав», для дотримання яких держави-учасниці зобов'язуються вживати заходів лише «у максимальних рамках наявних у них ресурсів».

У той же час було би помилкою вважати, що якщо стандарти правосуддя щодо неповнолітніх засновані на цивільних правах, їх дотримання – це питання не розподілу ресурсів, а винятково політики. Для заборони смертної кари за злочини, вчинені особами, молодшими за 18 років, очевидно, потрібно лише прийняти рішення, що не загрожує великими фінансовими витратами. З іншого боку, для того, щоб з нуля збудувати загальнонаціональну мережу судів у справах неповнолітніх, потрібно залучення не менш значних ресурсів, ніж для виконання певних зобов'язань щодо дотримання економічних, соціальних і культурних прав. Це, зрозуміло, не виправдання для невиконання; це закладена в Конвенції вимога вишукати і виділити такі ресурси.

У міжнародно-правових документах не існує чіткої норми стосовно віку, по досягненні якого можна притягувати неповнолітнього до кримінальної відповідальності. Конвенція просто вимагає, щоб держави-учасниці встановили «мінімальний вік, нижче якого діти вважаються нездатними порушити кримінальне законодавство» (ст. 40.3). Пекінські правила містять додатковий принцип: «нижня межа такого віку не повинна встановлюватися на занадто низькому віковому рівні, враховуючи аспекти емоційної, духовної та інтелектуальної зрілості» (правило 4.1). Це, принаймні, вказує, що при встановленні мінімального віку необхідно керуватися даними медичних і соціопсихологічних досліджень, а не звичаями або вимогами громадськості.

Отримати чіткі дані про мінімальний вік, встановлений у різних країнах, на диво важко. Зокрема, за одним таким віком іноді ховається інший, іншими словами, офіційний мінімальний вік притягнення до кримінальної відповідальності виявляється вище віку, по досягненні якого малолітній правопорушник може зіткнутися з системою правосуддя. Наприклад, у Франції така мінімальна межа – 13 років, але діти віком від 10 до 12 років теж можуть постати перед суддею у справах неповнолітніх, хоча він має право накладати лише заходи виховного хара-

ктеру або нагляду, такі як пробація, якщо вважає, що дитина належать до групи ризику. В інших випадках поняття мінімального віку застосовується до всіх правопорушень, крім тяжких злочинів. У деяких країнах з низьким мінімальним віком існує багатоступенева система, за якою для різних вікових груп передбачені різні заходи впливу. Так, у Йорданії, де мінімальний вік 7 років, до правопорушників до 12 років у принципі можуть бути застосовані лише заходи нагляду і спостереження за поведінкою.

У деяких країнах мінімальний вік взагалі не встановлено, що дозволяє притягувати дитину до кримінальної відповідальності з моменту народження. А між країнами, де він встановлений, існують різні відмінності.

Комітет із прав дитини у своїх Заключних зауваженнях по доповідях держав постійно вказує на бажаність встановлення мінімального віку кримінальної відповідальності на якомога більш високому рівні. Він, зокрема, піддав критиці країни, в яких такий вік встановлено на рівні 10 років або нижче. Але при цьому рівень, на якому встановлено такий вік, не є автоматичним показником характеру поведінки з дитиною в разі вчинення ним правопорушення.

Так, наприклад, у Шотландії, де вік кримінальної відповідальності один із найнижчих (8 років), прогресивна система «слухань у справах дітей» фактично дозволяє дітям до 16 років – і навіть багатьом дітям віком 16 і 17 років – при вчиненні правопорушень (виключаючи тяжкі злочини) уникнути контакту з формальною системою правосуддя, що націлена на заходи, не пов'язані з позбавленням волі. Для порівняння можна навести Румунію, де вік кримінальної відповідальності встановлений на рівні 14 років, але дитина, яка досягла цього віку, за аналогічне правопорушення постає перед судом і може бути засудженою до позбавлення волі, або Гватемалу, де мінімальний вік – 18 років, але дитину молодше цього віку за правопорушення можуть на тривалий термін помістити в суспільно-виховну виправну установу. Загалом, вік кримінальної відповідальності не завжди є адекватним показником того, чи є позиція влади репресивною або виховною.

З іншого боку, головну стурбованість у зв'язку зі встановленням віку кримінальної відповідальності на занадто високому рівні викликає відсутність гарантій належної правової процедури. Для дітей молодше цього віку це часто означає невтручання з боку системи правосуддя, в той час як тільки вона одна, принаймні теоретично, надає такі гарантії. Для слухань і рішень поза цією системою, включаючи слухання і рішення адміністративних органів, аналогічні правові норми не

обов'язкові, й існує побоювання, що вони легко можуть прийняти довірливий характер.

Усе більше країн роблять спроби відшукати дієві та конструктивні способи уникнути непотрібних контактів дитини чи підлітка із судовою системою. Це особливо стосується правопорушників, які звинувачені вперше і зізналися в дрібному правопорушенні. Альтернативні санкції можуть включати розгляд справ таких правопорушників не судом, а яким-небудь іншим органом, або ж використовуватися на ранній стадії, що передуює слуханню.

Ймовірно, найпростіший альтернативний захід – це попередження правопорушника в поліції. У цьому випадку поліцейські самостійно або після консультації з сім'єю і соціальним працівником приймають рішення не пред'являти формального звинувачення, а просто застерегти дитину про наслідки її поведінки і більш-менш ясно дати зрозуміти, що наступного разу така поведінка закінчиться судом. Однак ефективність такого заходу на практиці видається сумнівною.

Деяко тонкіший підхід проходить випробування в судах у справах неповнолітніх у двох французьких містах. Цей підхід, що іменується *Rappel a la loi* («Ознайомлення із законом»), передбачає офіційну бесіду представника суду з неповнолітнім та його батьками. У ході бесіди неповнолітнього знайомлять з текстом закону, що стосується здійсненого їм правопорушення, а також з тим, який вирок міг би винести йому суд. Крім того, батькам нагадують про їх обов'язки за законом. Перші результати цього експерименту дають надію на ефективність¹.

Найбільш розвиненим підходом є ретельна і всебічна перевірка, яку проводить соціальний працівник перед розбором справи в суді. У цьому разі соціальний працівник належно оцінює ймовірність позитивного впливу на неповнолітнього організованих заходів, які не мають каральної функції. Якщо ймовірність оцінюється позитивно, а неповнолітній зізнається в правопорушенні і погоджується на запропоновані заходи, прокуратура, як правило, припиняє справу після того, як неповнолітній успішно проходить груповий курс «навичок суспільної поведінки» (можливо, під індивідуальним керівництвом або з індивідуальною психологічною допомогою) і/або виконує додаткові умови, наприклад, вибачається перед потерпілим. Після успішного проходження курсу заведена на неповнолітнього справа знищується, але якщо поставлені умови не дотримані, неповнолітньому зазвичай доводиться поставати

¹ Градецька Н.М. Міжнародне співробітництво в галузі охорони прав дітей та запобігання злочинності неповнолітніх. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2012_1/files/LA112_30.pdf.

перед судом. Гарним прикладом такого підходу є програма, яку здійснює у м. Віндхук, Намібія, місцева громадська організація «Центр правової допомоги» в тісній співпраці з громадськими соціальними службами та судом. Рівень успіху цієї програми (відсутність повторних правопорушень протягом двох років) становить близько 80 %.

Сьогодні існують приклади створення ряду органів, які замінюють формальні суди і уповноважені розглядати справи підлітків, які скоїли не надто серйозні правопорушення і зізналися у їх вчиненні.

Це, наприклад, добре відома система «слухань у справах дітей» в Шотландії. На східних мотивах заснована новозеландська ініціатива щодо дітей 10-13 років – система групових сімейних консультацій, до якої вдаються, в тому числі, в тих випадках, коли кількість, характер і масштаб скоєних дитиною правопорушень викликають серйозне занепокоєння про її становище.

У 1991 р. у м. Вага-Вага, Австралія, була організована досить ефективна «Програма попередження неповнолітніх», відповідно до якої поліція направляє справи більшості малолітніх правопорушників на розгляд за допомогою посередників. При розгляді присутні постраждалі, сам порушник і його батьки, соціальні працівники та працівники правоохоронних органів. Координатор прагне допомогти всім дійти згоди стосовно рішення у справі і відшкодування збитків, оформляє досягнуту угоду і визначає подальші заходи щодо забезпечення його дотримання¹.

З тією ж метою все більша увага зараз приділяється відродженню традиційних методів вирішення конфліктів між правопорушником і потерпілим при забезпеченні дотримання принципів правосуддя щодо неповнолітніх.

Наприклад, на Філіппінах існує система посередництва, спрямована на дружнє врегулювання конфлікту шляхом максимального використання системи відправлення правосуддя в сільській громаді. Соціальний працівник виступає як посередник від імені неповнолітнього правопорушника, який може бути переданий на поруки батькам або відповідальному члену громади під наглядом Департаменту соціального забезпечення та розвитку. Система соціального забезпечення широко задіяна і в країнах Латинської Америки.

У Південній Африці, де зараз відбувається фундаментальна переоцінка цілей і структури правосуддя щодо неповнолітніх, виникла ціла низка новаторських програм. У Преторії розпочато експериментальний проект групових сімейних рад, в основу якого покладено доколоніальну

¹ Трубников В.М., Павленко Т.А. Концепція кримінально-правової охорони права людини на життя в Україні: Монографія. Х., 2009. С. 116.

практику обштинних рад під керівництвом старійшин, які скликалися у разі правопорушень для примирення сторін і врегулювання питання про компенсацію. Одна така «рада», скликана з приводу випадку, коли один підліток вдарив іншого ножем, демонструє особливо яскравий приклад роботи даної ініціативи. У цьому випадку сім'ї обох хлопчиків домовилися, що сім'я правопорушника оплатить лікування потерпілого і купить йому нову сорочку замість порваної. Ця нова сорочка буде вручена за святковим столом у будинку правопорушника, де для загальної трапези буде приготовлено курча.

Зрозуміло, не слід вважати, що використання традиційних звичаїв у деяких країнах автоматично гарантує позитивні результати. Ці звичаї аж ніяк не завжди відповідають букві і духу Конвенції, що видно на прикладі особливо тривожного повідомлення з Бангладеш, де в травні 1994 р. сільський рада (саліш) засудив 13-річну дівчинку до публічного нанесення 101 удару батоном за те, що її згвалтували.

В Ер-Рядських керівних принципах передбачено кілька рівнів здійснення заходів щодо профілактики неповнолітньої злочинності:

- перший рівень профілактики, тобто загальні заходи щодо забезпечення соціальної справедливості та рівності можливостей, що, у свою чергу, сприяє усуненню таких глибинних причин злочинності, як злидні та інші форми маргіналізації;

- другий рівень профілактики, тобто заходи з надання допомоги дітям, що належать до груп підвищеного ризику, наприклад, тим, чий батьки самі відчувають особливі труднощі або ж нехтують батьківськими обов'язками;

- третій рівень профілактики, що включає заходи, які дозволяють уникнути непотрібного контакту із формальною системою правосуддя, а також заходи щодо попередження повторних правопорушень.

Така класифікація свідчить про наявність явного зв'язку між поняттям «профілактики» і поняттям «реінтеграції». Реінтеграція є заявленою метою системи правосуддя щодо неповнолітніх в цілому. Вельми часто під цим словом (або іншими подібними термінами, наприклад, «реабілітація») розуміють просте сприяння поверненню правопорушника в суспільство. Доцільніше розглядати реінтеграцію як процес, який намагається «почати з вихідної позиції», тобто виходячи з того, що ця дитина належить до групи підвищеного ризику в сенсі можливих правопорушень, почати вживати і щодо неї особисто, і на рівні сім'ї чи общини таких заходів, які здатні звести цей ризик до мінімуму. Отже, якщо кінцевою метою низки конкретних заходів (більш докладно викладених у міжнародних документах, що не володіють обов'язковою силою), та-

ких, як професійна підготовка, консультації, умовне звільнення та центри проміжної реабілітації, повинна бути реінтеграція, то між цими заходами і тими, метою яких є профілактика правопорушень на всіх трьох рівнях, існує велика схожість.

У правилі 1.3 Пекінських правил зазначається необхідність «позитивних заходів, що передбачають повну мобілізацію всіх можливих ресурсів, включаючи сім'ю, волонтерів та інші групи суспільства, а також школи та інші суспільні інститути, з метою сприяння благополуччю підлітка з тим, щоб скоротити необхідність втручання з боку закону...».

Резолюція № 1989/66 ЕКОСОП теж безпосередньо зачіпає цю сторону явища, звертаючись до Генерального секретаря ООН з проханням «забезпечити в системі Організації Об'єднаних Націй ефективний взаємозв'язок програм, що стосуються правосуддя щодо неповнолітніх на основі Пекінських правил, з програмами, які стосуються ситуацій соціального ризику, особливо таких, як наркоманія серед молоді, жорстоке поводження з дітьми, торгівля дітьми та їх переміщення, дитяча проституція та бездоглядність».

Якщо взяти конкретно європейські країни з перехідною економікою, то там зростання злочинності серед неповнолітніх пов'язується не тільки з припиненням соціальних та політичних репресій, а також підривом громадського порядку і погіршенням економічного становища, але і з недостатньою соціальною підтримкою неповнолітніх у важливий для них перехідний період життя між школою і роботою і з сімейним неблагополуччям. В інших країнах зміцнення сім'ї та сприяння придбанню батьківських навичок теж вважаються важливими елементами профілактики злочинності.

У Конвенції про права дитини немає прямої згадки про профілактику дитячої злочинності, проте багато хто вважає, що здійснення цього міжнародного договору у всій повноті є найкращим і найбільш фундаментальним рішенням даної проблеми. По суті, в Ер-Ріядських керівних принципах як основні компоненти першого та другого рівнів профілактики, а також, можливо, меншою мірою, профілактики третього рівня, вказано багато прав, зазначених у Конвенції. Так, наприклад, нормальний життєвий рівень і доступ до освітньої системи, що прищеплюють дітям позитивні цінності, є одночасно і правами дитини (в Конвенції), і елементами першого рівня профілактики (в Керівних принципах). Що стосується другого рівня профілактики, то в цьому аспекті обидва документи засновані на концепції першочергового обов'язку сім'ї забезпечувати добробут, захист і виховання дитини, що підкріплено зобов'язаннями країн, що підписали Конвенцію, допомагати сім'ї у вико-

нанні цієї ролі і в той же час втручатися в тих випадках, коли батьки явно не бажають або не здатні взяти на себе ці обов'язки. А заохочуючи вжиття щодо правопорушника заходів, що дозволяють уникнути звернення до судочинства, і встановлюючи як головну мету будь-якого такого заходу соціальну реінтеграцію дитини, Конвенція тим самим відображає завдання третього рівня профілактики, як вони викладені в Керівних принципах.

Наслідком такого однорідного підходу, безумовно, має стати максимальний розвиток ініціатив, підтримуваних громадою і спрямованих на сім'ю. Це завдання не для фахівців в області правосуддя щодо неповнолітніх, а для широкого кола державних та громадських організацій, що володіють повноваженнями у цій галузі. Проте обов'язки відповідних організацій (почасти через широту цього завдання) досі не визначені, а дії – безсистемні. Так що профілактика та реінтеграція в повному розумінні цього слова все ще залишаються найслабшими ланками в ланцюзі заходів щодо вдосконалення системи правосуддя щодо неповнолітніх.

Політика в області правосуддя щодо неповнолітніх – це не політика, якщо вона не включає в себе профілактику. А профілактичні заходи не можна здійснювати у вакуумі. Тим не менш велика частина профілактичної роботи – це програми на рівні мікрорайонів та місцевих громад, що ніяк не впливають на ті відомі зовнішні фактори, які створюють або живлять сприятливий ґрунт для неповнолітньої злочинності. Гірше того, відсутність ефективної профілактики взагалі значно знижує наші шанси на створення системи правосуддя щодо неповнолітніх, гідної цієї назви.

На практиці зусилля з профілактики молодіжної злочинності буквально ідентичні дотриманню та захисту прав дитини, які проголошує Конвенція. У цьому немає нічого дивного, однак на це рідко звертають увагу. Крім того, все ще тривають суперечки – часто незважаючи на документальні дані – про умови, які хоч і не є в повному розумінні причиною правопорушень, але, щонайменше, підвищують їх імовірність. Так, наприклад, бідність – і абсолютна, і відносна – в деяких колах все ще не вважається чинником, що стимулює злочинність, незважаючи на те, що в Ер-Рядських керівних принципах вона офіційно визнана таким чинником на міжнародному рівні.

Подібним суперечкам можна покласти край, якщо підхід до реалізації Керівних принципів тісно пов'язати зі здійсненням прав дитини. Пов'язування положень Керівних принципів із зобов'язаннями щодо Конвенції допоможе не тільки посилити дієвість профілактичних заходів, але й зосередити в центрі уваги завдання, які і цю проблему, і ці Принципи не дозволять вважати занадто розпливчастими і нереальними.

Такий підхід дозволяє розробляти програми і політику на всіх рівнях у найрізноманітніших областях – від громадської охорони здоров'я і освіти до служби підтримки сім'ї. При цьому слід значно активніше враховувати їх потенційний внесок у профілактику неповнолітньої злочинності. Тоді ми зможемо радикально змінити сьогоднішній стан речей, при якому профілактика здебільшого обмежується ізольованими ініціативами та окремими правозахисними заходами, що виходять виключно від працівників сфери правосуддя щодо неповнолітніх.

Дуже важливим документом, який регулює правове становище дитини в системі кримінального правосуддя, є Керівні принципи щодо дій в інтересах дітей в системі кримінального правосуддя, які були розроблені групою експертів, нарада якої проходило в 1997 р. у Відні, з метою надання допомоги державам у здійсненні положень Конвенції про права дитини, Пекінських правил, Правил Організації Об'єднаних Націй, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі, а також Ер-Рядських керівних принципів.

Хоча в Керівних принципах чітко вказується, що відповідальність за виконання Конвенції про права дитини лежить на державах-учасниках, керівний принцип № 6 підкреслює, що найважливішу роль у забезпеченні ефективного виконання Керівних принципів відіграє вдосконалення співпраці між урядами, установами системи Організації Об'єднаних Націй і членами громадянського суспільства.

Керівні принципи щодо дій складаються з таких розділів: заходи загального застосування; конкретні цілі; заходи, яких має бути вжито на міжнародному рівні; механізми для здійснення проектів консультативних послуг та надання допомоги; подальші міркування щодо здійснення національних проектів, а також плани стосовно дітей-жертв та дітей-свідків. У принципах підкреслюються також важливість орієнтації на основі прав; цілісний підхід до виконання; інтеграція послуг на міждисциплінарній основі; рівноправне застосування та доступність для найбільш нужденних; звітність і транспарентність усіх дій; попереджувальні дії на основі ефективних профілактичних і коригувальних заходів; а також використання відповідних (людських, організаційних, технічних, фінансових) ресурсів та інформації.

У Керівних принципах підкреслюється важливість принципу недискримінації, включаючи врахування особливостей статі; захисту найкращих інтересів дитини; права на життя, виживання і здоровий розвиток, а також обов'язок держав поважати погляди дитини. У Принципах йде мова про необхідність розвитку партнерських відносин між урядами, органами системи Організації Об'єднаних Націй, неурядовими ор-

ганізаціями, професійними об'єднаннями, засобами масової інформації, академічними установами, дітьми та іншими членами громадянського суспільства.

Можна погодитися із С.Л. Рогожиним, який вказує, що «міжнародне право для того, щоби повною мірою відповідати своєму призначенню, має в перспективі стати міжцивілізаційним, відображати взаємодію й ідейну боротьбу різних релігій, ідеологій, правових систем, цінностей і прагнути до їх синтезу»¹. Дане твердження набуває особливої гостроти та значущості в умовах мультикультуризму та «зворотної» глобалізації².

У більшості країн світу ювенальна політика найчастіше має трирівневу структуру та провадиться на державному (загальнонаціональному), регіональному й місцевому (муніципальному, районному) рівнях. Сама молодь при цьому повинна брати участь у розробці ювенальної політики, яка є основою її існування. Без реалізації на практиці цього фундаментального принципу вся ювенальна політика буде зведена нанівець³.

До цього додамо й ту принципову обставину, що відмінність у моделях і практиці здійснення державної ювенальної політики значною мірою зумовлюється характером соціальної політики в конкретній країні. Серед різноманіття моделей соціальної політики виокремимо дві: соціально-демократичну та ліберальну.

Соціально-демократична модель ставить обмежені вимоги до людини (особистості) в реалізації життєвих планів і програм, ґрунтується на так званих патерналістських засадах турботи про всіх, переважно апелює до держави, від якої очікують підтримки й турботи. Така модель, власне, й існувала в колишньому СРСР.

Ліберальна модель є протилежною соціально-демократичній, бо створює максимальні можливості для самореалізації людини. Ідеться про так звані рівні шанси й можливості та соціальну підтримку тих, хто без сторонньої допомоги, зокрема й з боку держави, неспроможний вирішити власні питання й проблеми⁴.

Саме тому, як видається, подальший розвиток у регламентації міжнародно-правового статусу неповнолітнього неодмінно має бути

¹ Рогожин С.Л. Международное право как диалог и столкновение цивилизаций. Московский журнал международного права. 2002. № 3. С. 26.

² Поленина С.В. Мультикультуризм и права человека в условиях глобализации. Государство и право. 2005. № 5. С. 67.

³ Головатий М.Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення. К., 1993; Головатий М.Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз): Автореф. дис. ... докт. політ. наук. 1999.

⁴ Управлінські аспекти соціальної роботи: Курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. авт. кол.). К., 2004. С. 38.

пов'язаний із зверненням уваги на національний досвід правових систем незахідного типу з цих питань. Обираючи власний шлях, Україна повинна брати до уваги помилки інших країн у справі становлення й розвитку ювенальної політики.

5.2. Основні пріоритети у формуванні та реалізації національної доктрини ювенальної політики

Категорія доктрини міцно увійшла як у науковий обіг, так і в політико-правову офіційну термінологію. Зокрема, в різних наукових текстах і офіційних документах зустрічаються такі словосполучення, як «природно-правова доктрина», «правова доктрина», «державно-правова доктрина», «доктрина державного права», «вітчизняна міжнародно-правова доктрина», «доктрина національної політики», «доктрина федералізму», «доктрина винесення судових рішень», «національна доктрина освіти», «доктрина інформаційної безпеки», «екологічна доктрина», «доктрина верховенства парламенту», «військова доктрина» і т. п.¹

Уявляється необхідним виділити основні перспективні напрямки розвитку правової доктрини у правовій системі України.

Першим і безумовним із таких напрямів є вплив доктрини на правотворчу практику. Різні політико-правові та власне юридичні доктрини лежать в основі правотворчого процесу, визначають зміст правової політики, конкретних законодавчих новел. Відправною точкою в даному випадку є доктрина співвідношення і взаємовідносин політики і права.

Як вказується в літературі, присвяченій законодавчій діяльності, на хід, зміст і результати останньої впливає велика кількість всіляких чинників, що мають зовнішній і внутрішній (процесуально-правотворчий), базисний і надбудовний характер: економічних, екологічних, демографічних, національних і міжнаціональних, політико-правових, освітніх, ціннісно-психологічних і моральних, соціокультурних та інших. Чим ширше коло взаємодіючих факторів законодавчої діяльності, тим складніший вплив, який вони чинять одна на одну і в кінцевому рахунку – на законодавчу діяльність і зміст закону. Цей вплив, на думку фахівців, залежить не тільки від кількості взаємодіючих чинників. Не менше значення має спрямованість дії факторів, потужність і стійкість окремих факторів. Тому в ході законодавчої діяльності важливо не тільки виявлення всієї сукупності взаємодіючих чинників, які ма-

¹ Шеппель К.Л. Новый венгерский Конституционный Суд. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 21.

ють бути враховані при правовій регламентації певних відносин, але й їх «зважування», тобто вимірювання сили їх впливу у взаємодії з іншими факторами¹.

Оцінюється вплив факторів один на одного, на засоби досягнення мети і завдань планованого нормативного правового акта та ін. Очевидно, що в основі таких оцінок лежить скрупульозна наукова діяльність, аналіз емпіричного матеріалу, результати моніторингу дії законів, історичний вітчизняний та зарубіжний правовий досвід; використовується арсенал соціально-правового моделювання, прогнозування та експерименту, а фундаментом всього цього служить доктрина – загальноновизнана, авторитетна наукова теорія, що запроваджується в юридичну дійсність.

Теорія законотворення сама по собі поступово перетворюється на авторитетну доктрину, яка включає в себе знання про методологічні і процедурно-юридичні засади підготовки законопроектів, теорію законодавчої техніки, теорію ефективності правотворчості і її результату – законодавства тощо. Невипадково останніми роками здійснюються спроби обґрунтування як самостійної області теоретичних знань науки законотворчості, або «законознавства»².

Взаємодія та взаємовплив (в тому числі взаємозбагачення) правової доктрини і правотворчої практики виявляється не тільки у процесі безпосереднього «написання» законодавчих новел. Величезним потенціалом у цьому аспекті володіє науково-експертна діяльність. У процесі здійснення наукової експертизи підготовлений законопроект піддають науковому аналізу і оцінці з точки зору його змісту і форми, іншими словами, він проходить серйозне випробування «на зрілість».

Іншим перспективним напрямом розвитку ювенальної доктрини у правовій системі України є її участь у формуванні судових правових позицій³.

Ефективним складником ювенальної юстиції є програми з відновного правосуддя: це і виховний вплив на неповнолітнього правопорушника, і профілактика вчинення повторних правопорушень, і сприяння соціальній адаптації та реінтеграції таких неповнолітніх у суспільство. На відміну від традиційного правосуддя, відновне спрямоване, насамперед, на встановлення порушеної справедливості та виправлення шкоди,

¹ Законотворчество в Российской Федерации: Науч.-практ. и учеб. пособие / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 36.

² Мадер Л. Законодательная процедура и качество законодательства. Очерки методологии законотворчества: Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Baden-Baden, 1996. С. 50.

³ Рубанов А.А. Понятие источника права как проявление метафоричности юридического сознания. Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 46.

спричиненої злочином, тобто на відновлення порушених прав та свобод потерпілих осіб.

Доктрина повинна передбачати необхідність створення системи правосуддя для неповнолітніх в Україні, спрямованої на захист дітей і підлітків, що перебувають у конфлікті із законом. Це стосується передусім соціального захисту неповнолітніх, які звільняються з місць позбавлення волі і потребують підтримки держави й суспільства у трудовому, освітньому та побутовому влаштуванні.

Ще одним важливим напрямом впливу юридичної доктрини на формування і функціонування правової системи України є доктринальне тлумачення права.

Слід зазначити, що неофіційне тлумачення права взагалі, у тому числі і доктринальне, в юридичній літературі досліджується не настільки активно, як офіційне, судове тлумачення. І позиції науки тут неоднозначні. Окремі дослідники трактують офіційне тлумачення максимально широко. Так, В.А. Петрушев стверджує, що «будь-яке наукове положення, що дозволяє краще зрозуміти зміст права, істинний сенс його окремих норм, є результатом саме доктринального тлумачення права. Причому в цьому випадку абсолютно неважливо, мав чи ні інтерпретатор право на меті розкрити зміст яких-небудь його конкретних норм»¹.

Вважаємо, що одним із напрямів впливу юридичної доктрини на формування і функціонування правової системи є участь доктрини в створенні словника законодавчої лексики.

Аналізуючи проблематику законодавчої лексики, В.Б. Ісаков абсолютно справедливо вказує на те, що бурхливий розвиток законотворчості, багатостороння взаємодія із європейським законодавством, поява законодавчих функцій органів місцевого самоврядування постійно вимагають удосконалення складу законодавчого тезаурусу.

Словник законодавчої лексики вкрай необхідний працівникам органів законодавчої та виконавчої влади, які розробляють законопроекти, працівникам правозастосовних органів, що мають потребу в надійному лінгвістичному засобі для тлумачення нормативних правових актів, розробникам і експертам нормативних правових актів, перекладачам офіційних документів, вченим і фахівцям, що працюють в області законодавства².

Відсутність надійного загальноновизнаного словника законодавчої

¹ Петрушев В.А. Толкование права: Монография. М.; Иркутск, 2008. С. 105-106.

² Шульц О.А. Генезис сучасної доктрини прав дитини у зарубіжних країнах: конституційно-правові аспекти. Порівняльно-правові дослідження: Українсько-грецький міжнар. наук. юрид. журнал 2009. № 2. С. 91-96.

лексики вже сьогодні вкрай негативно позначається на якості прийнятих законодавчих актів. Завтра таке становище, за словами В.Б. Ісакова, стане абсолютно нестерпним¹.

У процесі розгляду перспективних напрямків розвитку правової доктрини в Україні і впровадження її елементів у правову систему нашої держави необхідно ще раз нагадати зроблений в попередньому параграфі висновок про перспективність і корисність такого різновиду політико-правового документа, як доктрина. Безумовно, чинні доктрини (Доктрина інформаційної безпеки, Морська доктрина, Кліматична доктрина, Військова доктрина, Національна доктрина освіти, Екологічна доктрина) ще далекі від своєї реалізації, а потреба в подібному політико-правовому регулюванні явно не вичерпана².

Останніми роками у зв'язку з кризовою соціально-економічною обстановкою в нашій країні рівень моралі та культури неминуче падає, і більш за все це позначається на молодому поколінні. У переважній більшості дітей України рівень правової культури вкрай низький. Це призводить до великої кількості правопорушень, скоєних дітьми, причому кількість тяжких злочинів динамічно зростає. Чинний принцип говорить, що незнання закону не звільняє від відповідальності, а більшість правопорушень скоюється дітьми і підлітками саме через незнання закону. Діти не замислюються про подальшу відповідальність, тому майже нічого про неї не знають. Іншою стороною проблеми є те, що діти не знають своїх прав і шляхів їх захисту, внаслідок чого захищають їх будь-якими відомими способами, крім правових.

Перед суспільством, дорослою його частиною, постає об'єктивне завдання: приділити увагу формуванню правосвідомості у дітей з малих років. Для вирішення цього питання має бути створена система державної підтримки та профілактики, яка б роз'яснювала дитині на доступному рівні її права та обов'язки.

Дотримання прав людини починається з дотримання прав дитини. Відсутність належної уваги з боку держави до проблем дітей цілком можна кваліфікувати, як недотримання Україною окремих положень Загальної декларації прав людини та Конвенції про права дитини. Усе більшої актуальності набуває проблема створення в Україні ювенальної юстиції, хоча більш зрозумілим і точним є термін «юстиція, яка забезпечує захист прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх».

На жаль, навіть серед найбільш кваліфікованих вчених і фахівців у

¹ Ісаков В.Б. Концепция словаря законодательной лексики. М., 2002.

² Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Иркутск, 2012. 254 с.

галузі розробки законодавства про неповнолітніх все ще немає єдиної думки про те, що ж таке ювенальна юстиція і наскільки вона необхідна в Україні. Спробуємо сформулювати власне бачення даної проблеми.

Взагалі, доктрина (лат. *doctrina*) – вчення, наукова або філософська теорія, система, керівний теоретичний або політичний принцип¹.

Доктрина ювенальної політики України – це системний нормативно-правовий акт, який приймається органом державної законодавчої влади вищого рівня на зафіксований тривалий термін і чітко встановлює стратегічну мету, показники, пріоритети розвитку галузі, інституціональні передумови, організаційно-економічні та правові основи реалізації вищезазначеного документа.

Запропоноване категоріальне визначення доктрини ювенальної політики впливає із загального розуміння цього терміну, яке вміщено в Проекті Національної доктрини: «Доктрина – сукупність керівних принципів, політичних, господарських, правових, соціальних і етичних поглядів на основні напрями реалізації політики держави» та визначення у цьому ж документі її ролі „як субсидіарного джерела права»².

Зазначені визначення допоможуть більш повно розкрити зміст інших доктринальних засад розвитку ювенальної політики.

Призначення доктрини – визначення концептуальних положень, характеру та принципів співпорядкування складових соціально-економічного розвитку з класифікацією позитивних та негативних чинників у межах встановленого часового періоду, а також логіки та механізмів досягнення зафіксованих параметрів.

Невід’ємною складовою класифікації функціонального призначення доктрини є виділення її економічного, соціального та політичного аспектів (при врахуванні переходу в реальній дійсності одного змісту до іншого). Їхні основні риси полягають у такому:

- економічний аспект: підвищення якості людського капіталу за рахунок належної підтримки й виховання нового покоління, що забезпечувало б стабільні високі порівняльні переваги України в системі міжнародного поділу праці і конкурентоспроможність вітчизняної політики на внутрішньому і зовнішньому ринках;

- соціальний аспект: становлення багатокладних соціальних відносин, що за підсумком постане гарантом стабільного соціального середовища в дитячому середовищі зокрема, та національному господарстві

¹ Вербовський М. Доктринальні засади міжнародної трудової міграції. Науковий вісник № 2. 2011. № 7.

² Національна доктрина реформування та розвитку агропродовольчого комплексу України (проект). URL: www.minagro.kiev.ua.

у цілому;

- політичний аспект: визначення інституціональних умов і механізмів здійснення реформування галузі, спрямованого на затвердження соціально орієнтованих форм захисту прав дітей і, в підсумку, на реалізацію Національної доктрини.

Принципово важливим є те, що призначення доктрини, її економічні, соціальні та політичні аспекти мають розглядатися у контексті розвитку національної безпеки й одночасно відображати глобальні тенденції розвитку.

Функціонування системи національної доктрини ювенальної політики уможлиблюється тоді, коли існує надійний нормативно-правовий фундамент, який у концептуальному плані регламентує і спрямовує рух даної системи. До таких основоположних концептуальних документів належать: концепція, доктрина і закони, що регулюють суспільні відносини у сфері ювенальної політики.

Доктрина ювенальної політики має слугувати основою для:

- формування державної політики в конкретній сфері забезпечення формування та реалізації ювенальної політики України;
- підготовки пропозицій з удосконалення правового, методичного, науково-технічного і організаційного забезпечення формування та реалізації ювенальної політики України в конкретній сфері життєдіяльності;
- розроблення цільових програм забезпечення формування та реалізації ювенальної політики України в конкретній сфері.

Доктрина ювенальної політики має багатшаровий зміст, тому постає необхідність у виокремленні певних компонентів, які мають визначати архітектуру даного документа.

Ураховуючи думку О.Е. Лейста щодо структури політико-правових доктрин, розглянемо компоненти, які має включати в себе доктрина ювенальної політики¹.

1. *Логіко-теоретична основа* доктрини ювенальної політики пов'язана з іншими формами суспільної свідомості, світоглядом епохи. Так, за часів існування СРСР поняття «ювенальна політика» не існувало взагалі через те, що механізм державної влади поглинав усі інші й повністю домінував над ними. Державна влада того часу уособлювала політичну владу, партійну та місцеву. Тому говорити про політику як таку не доводилося.

2. Змістом доктрини ювенальної політики є її *понятійно-категорійний апарат*, теоретичне вирішення проблем забезпечення

¹ Лейст О.Э. История политических и правовых учений: Учеб для вузов. М, 2006. С. 349.

ювенальної політики, широка і завершена система поглядів, що ґрунтується на категоріях, які мають базовий характер саме у цій доктрині.

Зміст доктрин має ґрунтуватися на системі логічних доказів і знаходити свій вираз у поняттях, що відображають діяльність із забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері захисту прав дітей.

До традиційного кола питань, вирішення яких утворює зміст ювенальної політики, належать питання про виникнення та розвиток системи ювенальної політики, її зв'язку із суспільством, особою, державою, методи забезпечення захисту прав дітей, механізми управління ювенальною політикою в різних умовах, включаючи дестабілізацію, коли система характеризується критичними параметрами, тощо.

3. *Програмні положення* – оцінки існуючої підсистеми ювенальної політики (інформаційна, економічна, військова, політична), їх цілей та завдань, принципів функціонування та сталого розвитку, методів забезпечення.

Програмні положення притаманні будь-якій доктрині. Не є винятком і доктрина ювенальної політики. Вони надають їй соціально значущий характер, накладають відбиток на зміст її теоретичної частини і нерідко визначають вибір методологічної основи самої доктрини. У програмних положеннях найбільш яскраво знаходить свій вираз ідеологічний характер доктрини; через них захист національної безпеки тісно пов'язаний із практикою забезпечення ювенальної політики. Програмна частина безпосередньо виражає інтереси нації у конкретній сфері життєдіяльності, її прагнення до найбільш ефективного їх забезпечення, вона включає оцінки ювенальної політики як системи і вимоги, що до неї ставляться і містяться у суспільній свідомості.

Програмні положення доктрини ювенальної політики повинні виражати ідеали української нації, на досягнення яких має бути спрямований її поступ. Ідеали є не завжди досяжними, через що їх достатня правдоподібність може згуртувати український соціум на шляху побудови сильної, культурно та економічно розвиненої держави.

Побудова доктрини – процес, до якого слід підходити помірковано і виважено; мірилом життєздатності доктрини є не критерій наукової істинності чи управлінської ефективності, а її здатність виражати інтереси української нації, як органічного синтезу сім'ї та дітей. Суттєвий вплив на практику здійснюють ті доктрини та ідеї, які ґрунтуються на узагальненні, теоретичному осмисленні досвіду функціонування різних систем ювенальної політики розвинених країн.

Програма є цементуючим початком доктрини, яка пов'язує в єдине ціле її елементи, надає доктрині монолітності, оскільки оформлення

поглядів, міркувань, суджень та оцінок ювенальної політики в цілісну систему відбуваються на ґрунті ідеалів, які об'єднують членів суспільства у групи, що прагнуть здійснити вплив на право, державу і політику.

Однією з причин розвитку різноманітних доктрин ювенальної політики є гострота проблем забезпечення захисту прав дітей, які не можуть бути розв'язані існуючими документами, підвищений інтерес до цих проблем громадськості, а іноді – відсутність згоди та суперечність поглядів на національні інтереси усередині однієї держави.

Структура доктрини має корелювати з метою її створення. Відтак, у ній мають знайти своє відображення:

- 1) поняття конкретної складової ювенальної політики (інформаційна, соціальна тощо);
- 2) поняття системи безпеки конкретної складової ювенальної політики (система оборонної безпеки, правоохоронна системи тощо);
- 3) місця, завдання, функції, принципи і напрями забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері (інформаційній, соціальній тощо);
- 4) обґрунтування функції і структури, основних характеристик, властивостей та функціональних можливостей системи ювенальної політики у конкретній сфері при забезпеченні єдності форми і змісту доктрини.

Доктрина структурно має складатися з преамбули, основної частини й епілогу. У свою чергу, основна частина містить декілька блоків.

У першому блоці доцільно викласти такі фундаментальні положення:

- окреслити правовідносини (інформаційні, технологічні, воєнні, соціальні тощо) у конкретній сфері ювенальної політики;
- визначити зміст ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності;
- визначити національні інтереси у конкретній сфері життєдіяльності;
- відповідно до окреслених національних інтересів визначити конкретні загрози забезпеченню прав дітей у цій сфері та джерела їх походження;
- надати характеристику сучасного стану ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності та намітити основні завдання з її забезпечення.

У другому блоці необхідно проаналізувати методи забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності:

- загальні методи забезпечення ювенальної політики;
- особливості забезпечення ювенальної політики у різних сферах суспільного життя;

- міжнародне співробітництво у сфері забезпечення прав дітей.

Третій блок присвячується окресленню ювенальної політики у конкретній сфері; відповідно, він міститиме такі елементи:

- основні положення державної ювенальної політики;
- першочергові заходи реалізації державної ювенальної політики.

У четвертому блоці доцільно окреслити систему забезпечення ювенальної політики, передбачивши розкриття таких напрямів:

- зміст системи забезпечення ювенальної політики;
- мета, завдання, функції та принципи забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності;
- організаційна структура системи забезпечення ювенальної політики у цій сфері життєдіяльності.

Доктрина ювенальної політики – фундаментальний документ, який має містити керівні принципи, цільові настанови та напрями забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності, окреслювати механізм функціонування системи у цій сфері.

До основних принципів розроблення доктрини ювенальної політики належать:

- * принцип реалізації (практичної значимості);
- * принцип єдності форми і змісту;
- * принцип цілеспрямованості;
- * принцип модельованості процесів забезпечення ювенальної політики держави;
- * принцип паралельності.

Жодна доктрина ювенальної політики не може претендувати на наукове передбачення довгострокових результатів перетворення системи країни на її підставі. Звідси постає завдання щодо окреслення основоположних начал формування доктрини ювенальної політики.

У даному питанні, застосовуючи системний підхід, доцільно виокремити дві групи принципів: загальні принципи формування правового фундаменту забезпечення ювенальної політики і принципи формування окремих правових актів даної системи. Зважаючи на ту обставину, що перша група принципів вже викладена нами вище при розгляді питання про методологію формування правового поля забезпечення ювенальної політики, зосередимо увагу на другій групі принципів – принципах формування доктрин ювенальної політики.

Принципи формування національної доктрини ювенальної політики.

1. *Ієрархічність.* Доктрина формується на виконання положень Конституції України, її законів, міжнародних декларацій і правил, а та-

кож Концепції національної безпеки, відтак вона є елементом ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки¹.

2. *Спадковість*. Доктрина розвиває Концепцію національної безпеки стосовно конкретної сфери життєдіяльності (екологічної, інформаційної, технологічної тощо).

3. *Несуперечність*. Доктрина не може суперечити Конституції України, чинному законодавству та Концепції національної безпеки України.

4. *Централізація*. Доктрина є системоутворюючим нормативно-правовим актом, на підставі якого формується нормативно-правове поле забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері життєдіяльності, розкривається зміст національних інтересів саме у цій сфері.

5. *Історичність та змінність*. Доктрина є нормативним актом, що регулює суспільні відносини у конкретній сфері життєдіяльності. Оскільки сам зміст суспільних відносин передбачає їх динаміку, очевидно є зміна з часом і національних інтересів. Водночас дані зміни мають відбуватися з урахуванням минулих надбань.

6. *Комплексність розробки*. Стратегічним призначенням Доктрини ювенальної політики у конкретній сфері є забезпечення захисту прав дитини та національної безпеки в цілому. Тобто формування доктрини ювенальної політики має відбуватися з урахуванням усього комплексу проблем по всіх сферах життєдіяльності, що виникають при забезпеченні прав дітей в цілому.

7. *Кореляції*. Доктрини ювенальної політики у своїй сукупності складають другий рівень ієрархічної моделі правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту прав дітей. Отже, такі доктрини мають не лише комплексно відображати проблеми забезпечення захисту прав дітей у конкретній сфері, а й мати пряме співвідношення одна з одною (Доктрина політичної безпеки – Доктрина ювенальної політики тощо).

8. *Системність розробки*. Оскільки Доктрина є системоутворюючим нормативним документом у конкретній сфері (в нашому випадку – ювенальної політики), вона має охоплювати усі концептуальні напрями реалізації національних інтересів у конкретній сфері життєдіяльності. Конкретна сфера життєдіяльності має розглядатися як система. Відтак, у Доктрині мають бути відображені всі системні характеристики конкретної сфери життєдіяльності. З іншого боку, Доктрина має розглядати-

¹ Про основи національної безпеки України: Закон України. ВВР. 2003. № 39. Ст. 351.

ся як складові елементи системи правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення ювенальної політики, тобто вона має враховувати положення інших Доктрин.

9. *Концептуальність*. Доктрина слугує концептуальним документом у конкретній сфері життєдіяльності. Реалізація першочергових заходів щодо забезпечення ювенальної політики у конкретній сфері, перерахованих у Доктрині, передбачає видання законів і розроблення відповідних державних програм.

10. *Конкретизація деяких положень* Доктрини стосовно окремих сфер діяльності суспільства і держави можуть закріплюватися у відповідних документах, які затверджує Президент України.

Генеральна лінія ювенальної доктрини – найефективніше забезпечення прав дитини в нашій державі через підтримання симбіотичного балансу інтересів особи, суспільства і держави¹.

Розкривши пріоритети у формуванні національної доктрини ювенальної політики, вважаємо за доцільне розкрити і основні пріоритети у реалізації вказаної доктрини.

Розробка програм реалізації національної доктрини ювенальної політики повинна спиратися на юридичну науку та науку державного управління, міждисциплінарний системний підхід, моніторинг якості життя, високу практичну спрямованість проведених досліджень і прийнятих рішень, серйозне узагальнення зарубіжного і вітчизняного досвіду у справі захисту прав і свобод сім'ї та молодого покоління, формування активної життєвої позиції молоді.

Саме на цій основі можливий якісний прорив у політиці стосовно сім'ї, дітей та молоді.

Серед основних, пріоритетних напрямків ювенальної політики варто назвати такі:

- вдосконалення законодавчого забезпечення єдиної державної ювенальної політики, включаючи розвиток ювенального права та ювенальної юстиції в регіонах;
- державна підтримка органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань (організацій) та інших некомерційних структур, громадян, які здійснюють діяльність щодо захисту прав і законних інтересів сім'ї, дітей та молоді;
- розвиток ювенальної (дитячої та підліткової) медицини;
- зміцнення сім'ї як головного соціального інституту суспільства;

¹ Ліпкан В.А. Основні підходи до формування доктрин національної безпеки. URL: http://pidruchniki.ws/16011013/politologiya/osnovni_pidhodi_formuvannya_doktrin_natsionalnoyi_bezpeki.

- сприяння дитині (в тому числі підліткового віку) в реалізації і захисті її прав і законних інтересів у галузі виховання та освіти, професійної орієнтації, підготовки до праці і зайнятості;
- державне замовлення на виробництво товарів, продуктів і послуг для сімей з неповнолітніми дітьми, дітей, підлітків та молоді;
- захист прав дітей та молоді на відпочинок та оздоровлення, організація культурно-масової роботи серед дітей і підлітків;
- захист дітей та молоді від інформації, пропаганди та агітації, що завдають шкоди їх здоров'ю, моральному та духовному розвитку, патріотичному вихованню;
- розробка соціальних норм і нормативів, що забезпечують реалізацію прав і законних інтересів молоді в галузі виховання, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, охорони здоров'я, соціального захисту на рівні регіону;
- забезпечення здоров'я (включаючи репродуктивне) і створення сприятливих умов для здорового способу життя молоді сім'ї і підрос-таючого покоління;
- сприяння економічній самостійності багатодітної, неповної, кризової сім'ї, молоді сім'ї та молоді;
- участь сім'ї і молодого покоління у формуванні та реалізації єдиної державної ювенальної політики;
- попередження правопорушень серед дітей та молоді, захист прав з подальшою реабілітацією неповнолітніх правопорушників;
- захист законних прав та інтересів, реабілітація підлітків, які залишилися без піклування батьків і перебувають у критичній ситуації, соціальний захист дітей-сиріт та безпритульних;
- захист законних прав та соціально-економічна підтримка молоді сім'ї;
- науково-інформаційне та ідеологічне забезпечення ювенальної політики;
- профілактика розлучень серед молодих сімей і самотності осіб до 25 років;
- проведення загальносімейних і дитячих свят для соціально незахищених категорій населення;
- інформаційне забезпечення та наукове обґрунтування діяльності щодо реалізації державної ювенальної політики в регіоні;
- часткове фінансування міжрегіональних цільових програм в області ювенальної політики в регіоні;
- ведення реєстрів молодіжних, дитячих громадських об'єднань і здійснення державної підтримки діяльності зазначених об'єднань;

- забезпечення літнього відпочинку дітей та молоді, в т.ч. молодих сімей з дітьми;
- організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і соціальних працівників, які здійснюють реалізацію державної ювенальної політики на місцях;
- забезпечення координації діяльності різних організацій та відомств щодо реалізації єдиної ювенальної політики в Україні;
- підтримка суспільно значущих ініціатив, суспільно корисної діяльності дітей, підлітків та молоді, молодіжних і дитячих громадських об'єднань;
- забезпечення повноцінних умов для охорони здоров'я, формування здорового способу життя молодих громадян (дітей, підлітків та молоді).

Інформаційне забезпечення реалізації національної доктрини ювенальної політики включає:

- об'єктивне висвітлення в ЗМІ найбільш актуальних проблем молодого покоління (дітей, підлітків), тенденцій у його життєдіяльності, якості життя, аналіз прогностичних ситуацій у найближчій та віддаленій перспективі;
- регулярне роз'яснення необхідності соціальних (правових, економічних, політичних, соціокультурних та ін.) змін, прийняття конкретних рішень центральними та місцевими органами влади в області ювенальної політики;
- моніторинг громадської думки та прогнозування на цій основі соціальної напруженості в разі неефективної реалізації цільових програм, прийняття відповідних превентивних заходів.

Ефективна єдина державна ювенальна політика є фактором, засобом і умовою цільового параметрування, формування та активізації людського потенціалу молодого покоління як найважливішого елементу економічного розвитку України і її регіонів.

Ефективність реалізації доктрини ювенальної політики визначає якість нинішнього підростаючого покоління, його відповідність (невідповідність) існуючим і необхідним в майбутньому стандартам реалізації стратегії розвитку суспільства. Якість ця забезпечується комплексом заходів правового, соціально-економічного, організаційного, духовно-морального, психологічного характеру, які створюють відповідні (прийнятні) умови для самовираження, самозахисту соціально активної частини молоді, а також забезпечують стабільний захист соціально ослаблених груп молодого покоління, наприклад, дітей підліткового віку, молодих безробітних, інвалідів, студентів, дітей-біженців (та інших кате-

горій) і соціальний захист багатодітних, неповних та кризових сімей з неповнолітніми дітьми, підтримку молоді сім'ї як основоположного інституту українського суспільства.

Реалізація ювенальної політики на усіх рівнях дозволить відтворювати, цілеспрямовано формувати, параметрувати й активно використовувати людський потенціал як найважливіший елемент економіки. Організаційне, правове та фінансове об'єднання цільових програм у галузі сім'ї, дитинства та молоді дозволить ефективніше проводити державну соціальну політику в регіонах при відносно обмежених бюджетних асигнуваннях.

Серед пріоритетів реалізації доктрини ювенальної політики – зміцнення здоров'я молодих людей; попередження наркоманії, алкоголізму, шкідливих звичок, що негативно впливають на формування здорового способу життя; гарантії правової та соціальної захищеності молодих, багатодітних, неповних та кризових сімей з неповнолітніми дітьми; відродження системи культурно-масової роботи і оздоровчих закладів; попередження дитячої безпритульності, бездоглядності та соціального сирітства; гарантії якісної і безкоштовної освіти; єдність навчання і виховання; повна зайнятість і економічна самостійність молоді; широкий доступ молодих людей до кредитів, сучасних технологій та інформації; надання юнакам і дівчатам прав і можливостей активної участі в політичному та економічному житті суспільства; партнерські відносини влади, дитячих і молодіжних організацій та асоціацій.

Реалізація національної доктрини ювенальної політики неможлива без розробки ефективного ювенального права, становлення ювенальної юстиції, що відповідають вимогам нинішньої ситуації в країні, перспективам розвитку демократичного суспільства і враховують великий досвід такого роду законодавства в промислово розвинених країнах. Для поліпшення здоров'я молодого покоління слід розвивати і ювенальну (підліткову) медицину.

Успіх реалізації ювенальної політики знаходиться в прямій залежності також і від створення «ювенального поля» – координаційної діяльності різних відомств, установ, урядових структур та громадських організацій на основі єдиних поглядів на соціально-економічне, духовне і психофізіологічне дорослішання, становлення й розвиток молодого покоління, формування у нього необхідних прогресивно відтворюючих якостей і властивостей всіма доступними і законними засобами і способами. Нашому суспільству потрібні комплексні програми спільних дій комітетів у справах сім'ї, дитинства та молоді, соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, дошкільного виховання, праці та за-

йнятості, військкоматів, закладів культури, правоохоронних органів.

З урахуванням нових реалій необхідна орієнтація соціальних інститутів, органів влади на активний діалог з підростаючим поколінням, громадськими молодіжними рухами, дитячими та молодіжними організаціями, залучення сім'ї та молоді як повноправних партнерів до постановки і вирішення актуальних соціально-економічних та політичних проблем суспільства. Патерналізм і формалізм у роботі важливо замінити на активне взаємне співробітництво у всіх сферах суспільного життя, в результаті чого молоде покоління зможе виступити на практиці суб'єктом суспільного відтворення і гарантом його розвитку¹.

Соціально-економічна підтримка підлітків є системою заходів, спрямованих на сприяння вирішенню житлових і побутових проблем молодих громадян, розвиток молодіжних рухів.

Реалізація даного напрямку передбачає: розробку й реалізацію заходів державної підтримки підлітків з надання матеріальної та іншої допомоги у вирішенні соціально-економічних, соціально-побутових проблем, із забезпечення зайнятості молоді; постійне удосконалення нормативно-правових актів та практичних заходів з питань підтримки молодих громадян, молодих родин у наданні державою, будівництві й придбанні житла (надання цільових адресних субсидій, іпотечного кредитування та інших способів поліпшення житлових умов для молодих громадян, молодих родин і молодих науковців); підтримку спеціалізованих організацій (центрів тимчасової й сезонної зайнятості молоді, молодіжних бірж праці, громадських об'єднань) і програм сприяння зайнятості, професійної орієнтації, підготовки й перепідготовки молодіжних кадрів; створення молодіжних центрів, що забезпечують молодих підприємців консультаційними й методичними послугами; проведення конкурсів молодіжних бізнес-ідей і проектів, конкурсів на кращу організацію у сфері бізнесу за участю представників «молодіжного» менеджменту; реалізацію системи державних заходів щодо створення й підтримки молодіжних бізнес-інкубаторів, виставок для підприємців-початківців; сприяння формуванню трудових молодіжних і студентських загонів.

Підтримка інтелектуального й духовного розвитку підлітків є системою заходів з надання допомоги обдарованій й талановитій молоді, розвитку наукової й художньої творчості, реалізації творчого потенціалу дітьми.

Реалізація даного напрямку передбачає: розробку й реалізацію програм, спрямованих на інтелектуальний, моральний розвиток моло-

¹ Российская наука: тенденции и перспективы. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002. № 21 (177). С. 42.

дих громадян, активізацію їх участі у культурному житті суспільства; реалізацію системи заходів з виявлення й підтримки талановитих молодих громадян у галузі освіти, культури, науки й техніки; розвиток інфраструктури державних установ і некомерційних організацій, що здійснюють діяльність у сфері дозвілля молоді; підтримку програм, спрямованих на розвиток наукової й художньої творчості, організацію дозвілля молоді; організацію проведення фестивалів, виставок, конкурсів, творчих програм, спрямованих на розвиток інтелектуального й духовного потенціалу молодих громадян.

Державна підтримка молодих родин є системою заходів із забезпечення соціально-економічної підтримки молоді родини на етапі її соціального становлення.

Реалізація даного напрямку передбачає: організацію просвітницької роботи з молодими громадянами з питань репродуктивного здоров'я, безпечного материнства, виховання й розвитку дітей; сприяння в реалізації програм підтримки молодих родин; реалізацію системи заходів з формування цінностей здорової родини й підготовці молоді до сімейного життя; розвиток системи соціальних служб і центрів з метою розширення сфери послуг для молодих родин; введення у практику проведення соціологічних моніторингів з проблем молоді родини; створення системи правового інформування й консультування молодих родин, захисту їх прав та свобод¹.

Патріотичне виховання молоді є системою заходів з формування й розвитку в молоді патріотизму, активізації участі молодих громадян у житті суспільства.

Останніми роками ми переживаємо не тільки соціально-економічну, але й духовну кризу. Девальвація традиційних духовних цінностей сприяє зростанню злочинності, наркоманії, алкоголізму, проституції та інших негативних явищ у молодіжному середовищі, що являє собою серйозну загрозу для суспільства. У зв'язку із цим необхідно визнати духовно-моральне й патріотичне виховання молоді ключовим завданням молодіжної політики.

Духовно-моральне виховання будується на основі культурної й етнічної спадщини попередніх поколінь, історичних традицій патріотизму й гуманізму, інших традиційних цінностей громадського життя.

Метою духовно-морального виховання є збереження й розвиток морального й культурного надбання народу нашої країни. Завданням молодіжної політики у сфері духовно-морального виховання молоді є

¹ Національний звіт „Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції про права дитини” К., 2007. С. 181.

недопущення пропаганди насильства, національної й релігійної нетерпимості, діяльності деструктивних культів, експлуатації низинних проявів людської натури в усіх без винятку засобах масової інформації. Організація дозвілля й розважальна діяльність не повинні містити в собі заходи, що прямо або побічно наносять шкоду моральному й фізичному здоров'ю дітей і молоді.

Патріотичне виховання дітей – це систематична й цілеспрямована діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування і громадських організацій щодо формування у громадян високої патріотичної свідомості, почуття вірності своїй Батьківщині, готовності до виконання громадянського обов'язку й конституційних обов'язків із захисту інтересів Вітчизни. Патріотичне виховання повинно сприяти забезпеченню духовно-моральної єдності суспільства, зміцненню єдності народу України на основі усвідомлення спільності історичної долі, зниженню соціальної напруженості й підтримці суспільної стабільності, зміцненню обороноздатності країни. Героїчні події вітчизняної історії, видатні досягнення країни в галузі науки, культури, спорту, політики й економіки зберігають якості моральних орієнтирів і є передумовами для успішної реалізації виховної роботи.

Пильна увага повинна приділятися фізичному розвитку молоді, пропаганді здорового способу життя шляхом забезпечення доступності користування спортивними об'єктами; слід створювати умови для розвитку системи фізичної культури і спорту з метою масового залучення дітей і молоді до систематичних фізкультурно-спортивних занять, заняття туризмом, технічними, військово-прикладними, народними й національними видами спорту. Особливе місце займає діяльність з профілактики зловживання молоддю речовин із психоактивною дією за допомогою спорту.

У найближчій перспективі в Україні має бути створена цілісна система духовно-морального, патріотичного й фізичного розвитку молоді. До її формування необхідно залучити центральні органи влади, органи місцевого самоврядування і громадські організації. Доцільним є створення Ради із сприяння духовно-моральному й патріотичному вихованню громадян. При розробці як державних, так і регіональних програм по екології, охороні здоров'я, освіті, культурі, спорту треба окремо передбачити проведення заходів, спрямованих на патріотичне виховання, поліпшення духовного, морального й фізичного здоров'я молоді.

Комплексне вирішення цих питань дозволить сформувати в молодіжному середовищі високу громадянську самосвідомість, патріотичне ставлення до Батьківщини, повагу до її історії, культури, традицій, змі-

цнить духовне й фізичне здоров'я молодого покоління, що, у свою чергу, дозволить ефективно вирішувати завдання, які стоять перед суспільством і державою.

Реалізація даного напрямку передбачає: розробку й реалізацію програм з патріотичного виховання молодих громадян; підтримку діяльності установ, громадських об'єднань, що реалізують програми патріотичного виховання молоді; сприяння діяльності пошукових загонів, етнографічних, археологічних та історичних клубів; вивчення й усунення комплексу соціально-психологічних і економічних причин виникнення екстремістських настроїв; реалізацію програм, спрямованих на зміцнення соціальної, міжнаціональної і міжконфесійної злагоди і толерантності; проведення просвітницької і пропагандистської роботи з нейтралізації ідеології соціальної і національної нетерпимості; профілактику проявів вандалізму і побутового насильства; розвиток міжкультурного діалогу та діалогу поколінь; вироблення і здійснення заходів з нейтралізації діяльності екстремістських угруповань; реалізацію системи заходів із формування установок толерантної свідомості й поведінки молодих громадян.

Підтримка підлітків у сфері охорони здоров'я, профілактика асоціальних явищ, формування здорового способу життя є системою зміцнення здоров'я молодих громадян, формування потреби молоді в здоровому способі життя.

Виконання даного напрямку передбачає також: підтримку програм по охороні репродуктивного здоров'я молоді, збереженню психічного й психологічного здоров'я молодих громадян; підтримку програм, спрямованих на залучення молоді до систематичних занять фізичною культурою і спортом; розвиток індустрії відпочинку й оздоровлення молоді; пропаганду цінностей здоров'я, здорового способу життя в засобах масової інформації; реалізацію заходів профілактичної роботи з молодими громадянами групи соціального ризику, попередження асоціальної поведінки серед молоді; розвиток спеціалізованих центрів лікування і реабілітації наркотичної, алкогольної та інших видів залежності; створення системи громадського контролю й інтегрованих професійно-освітніх центрів у пенітенціарних установах; реалізацію міжвідомчих програм з припинення сексуальної експлуатації дітей, продажі алкоголю і тютюнових виробів дітям і підліткам, протидію вуличним криміногенним субкультурам; законодавче обмеження реклами алкоголю, тютюнових виробів, порнографії, поширення засобами масової інформації медіапродукції, що пропагує насильство, агресію, асоціальну поведінку і етичну розбещеність; розробку і впровадження нових форм індивідуа-

льної і групової профілактичної, реабілітаційної роботи з правопорушниками і молодими людьми, схильними до асоціальної поведінки; проведення соціальної роботи з лідерами і членами неформальних молодіжних об'єднань; підтримку програм із профілактики зловживання психоактивними речовинами, по формуванню здорового способу життя.

Створення умов для соціалізації молодих громадян, позбавлених батьківського виховання і опіки, є системою зміцнення соціального становища молодих громадян та їх способу життя.

Реалізація даного напрямку завбачує: створення системи виявлення і визначення бездоглядних дітей; введення обмежень за віком і часом перебування молоді у громадських місцях; законодавче закріплення і підтримку найрізноманітніших сімейних форм виховання безпритульних і бездоглядних неповнолітніх; переважну орієнтацію роботи установ для дітей і підлітків, що залишилися без піклування батьків; створення системи роботи з бездоглядними дітьми: оперативну вуличну роботу і виявлення бездоглядності, у тому числі транзитної, центрів короточасного перебування і направлення в сім'ю, реабілітаційних установ тривалого перебування тощо; розвиток мережі спеціалізованих установ, що сприяють повноцінній соціалізації; вироблення заходів щодо посилення відповідальності батьків, працівників дитячих і освітніх установ за порушення прав дітей, приховування фактів бездоглядності; забезпечення захисту прав і законних інтересів неповнолітніх у сім'ї, навчальних закладах, у вирішенні житлових питань, в судах; розвиток системи ювенальної юстиції.

Підтримка суспільно значимих ініціатив, суспільно-політичної діяльності молоді, молодіжних і дитячих громадських об'єднань є системою заходів державної підтримки громадських ініціатив молодіжних громадських об'єднань, суспільно корисної діяльності молодих громадян, їх громадських об'єднань, зі створення умов для реалізації творчої активності, потенціалу молодих громадян у всіх сферах громадського життя.

Реалізація даного напрямку передбачає: підтримку створення молодіжних громадських центрів, молодіжних програм та ініціатив, розширення висвітлення їх діяльності через засоби масової інформації; створення економічних і організаційних умов для розвитку молодіжних об'єднань, рухів і суспільно значущих ініціатив і програм; розробку й реалізацію заходів інформаційного, науково-методичного забезпечення діяльності молодіжних громадських об'єднань; залучення молоді до обговорення окремих проектів нормативних правових актів з питань, що безпосередньо стосуються інтересів молодих громадян.

Соціальна підтримка і правовий захист молоді є системою заходів з надання правової, психолого-педагогічної, інформаційної допомоги молоді, забезпечення конституційних прав молодих громадян.

Втілення в життя даного напрямку передбачає теж: розвиток системи соціальних установ для молоді; розробку й реалізацію системи заходів з підвищення правової культури молодих громадян; розробку й реалізацію заходів з активізації правової, психолого-педагогічної, інформаційної допомоги молодим громадянам; удосконалення нормативно-правових актів, що забезпечують соціальну підтримку і правовий захист молоді; удосконалення практики інформаційного, науково-методичного, кадрового забезпечення діяльності соціальних установ для молоді; підтримку програм соціально-психологічної реабілітації й адаптації молодих громадян, що опинились у складній життєвій ситуації.

Кадрова підтримка процесу реалізації національної доктрини ювенальної політики є найважливішою системою заходів, спрямованих на розвиток системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців органів управління у сфері молодіжної політики.

Виконання цього спрямування передбачає: удосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації молодих кадрів; затвердження державних освітніх стандартів, навчальних планів і програм підготовки і перепідготовки кадрів молодіжних працівників; внесення до переліку спеціальностей середньої і вищої освіти нових спеціальностей у сфері молодіжної політики; розробку нормативних документів, що визначають статус, систему соціальних гарантій і заохочень для працівників бюджетних установ органів у справах молоді і працівників молодіжних та дитячих громадських об'єднань; формування на основі довгострокового планування державного замовлення навчальним закладам, науково-дослідним установам, тимчасовим творчим колективам на розробку і здійснення програм підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців у сфері молодіжної політики; створення міжвідомчого навчально-методичного центру для навчання фахівців, що працюють у сферах, пов'язаних з молодіжною політикою; розвиток системи професійної перепідготовки працівників сфери молодіжної політики, організацію практик і стажувань, розробку навчально-методичного забезпечення на основі конкурсів програм та методик; забезпечення фахівців з роботи із молоддю в різних сферах спеціалізованою науково-методичною і інформаційною літературою; внесення пропозицій про ступінь соціального захисту і стимулювання оплати праці фахівців установ у справах молоді.

Інформаційне забезпечення молоді є системою заходів з інформа-

ційного супроводу реалізації молодіжної політики, забезпечення доступності інформації для молоді.

Реалізація даного напрямку передбачає: здійснення заходів із розвитку регіональної системи інформаційної допомоги молоді; забезпечення доступу молоді до інформаційних ресурсів, підтримку інформаційних центрів для молоді; підтримку молодіжних друкованих видань та інших засобів масової інформації, що висвітлюють питання молодіжної політики; проведення соціологічних досліджень і моніторингів становища молоді в різних регіонах України, підготовку щорічної доповіді про становище молоді й реалізацію молодіжної політики; створення банку даних щодо основних напрямів молодіжної політики.

Фінансове забезпечення реалізації національної доктрини ювенальної політики України полягає в такому. Джерела фінансового забезпечення ювенальної політики – спеціалізовані розділи в бюджетних класифікаторах усіх рівнів з фінансування державної молодіжної політики.

У бюджети різних рівнів мають бути внесені зміни в бюджетний класифікатор і виділений самостійний розділ «Ювенальна політика» з відповідною розшифровкою.

На користь підвищення ефективності реалізації молодіжної політики необхідно забезпечити проведення узгодженої політики її фінансування, заснованої на концентрації ресурсів, що спрямовуються на реалізацію молодіжної політики, сформувати єдиний міжвідомчий реєстр всіх відомчих асигнувань на цілі, пов'язані з вирішенням проблем молоді.

Позабюджетні джерела фінансування:

- кошти та майно, що направляються юридичними і фізичними особами на реалізацію ювенальної політики;
- здійснення дисконтних програм для молоді з відрахуванням коштів на реалізацію ювенальної політики;
- введення спеціального торговельного знаку на товари й послуги, поштової молодіжної марки, частина коштів від реалізації яких надходить на реалізацію ювенальної політики.

Під час здійснення фінансування програм, проектів і заходів державної ювенальної політики необхідно керуватися такими підходами і принципами:

- відмова від дотаційних форм фінансування підвідомчих державних установ і перехід до цільового фінансування конкретних проектів, програм і послуг для дітей;
- оцінка інвестиційної ефективності капіталовкладень;
- відбір об'єктів державного інвестування на конкурсній основі з подальшою оцінкою ефективності використання державних коштів;

- використання механізмів громадського і державного контролю;
- забезпечення зниження вартості проектів, програм і заходів у сфері молодіжної політики за рахунок впровадження практики використання пов'язаних між собою установ і організацій.

Інтеграція української молоді в міжнародне співтовариство є системою заходів із супроводу реалізації ювенальної політики у сфері залучення української молоді до активної участі у міжнародному житті.

Реалізація даного напрямку передбачає: підтримку створення міжнародних молодіжних організацій і участі української молоді і молодіжних об'єднань у міжнародних структурах, у роботі міжнародних і міжрегіональних форумів, конференцій, фестивалів тощо; організацію і проведення в Україні міжнародних молодіжних заходів; реалізацію програм двосторонніх молодіжних обмінів; розвиток зв'язків з молодіжними організаціями співвітчизників¹.

Наразі актуальним аспектом програмної діяльності щодо впровадження ювенальної політики є соціальна активізація основи державної ювенальної політики. Посилення впливу і прагматизму державної складової ювенальної політики вимагає адекватного посилення її громадської складової.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні систематично здійснювати профілактичні, культурно-просвітницькі, інформаційні та інші заходи за рахунок бюджетних коштів. Це дасть змогу певною мірою забезпечити контроль та звітність перед державою і громадськістю щодо ефективності проведених заходів, які спрямовані на розв'язання проблем дітей. Проте тільки безпосередня участь органів влади є малоефективною, оскільки вона потребує значних людських, службових та бюджетних затрат. Саме тому слід передбачати конструктивну співпрацю органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з громадськими і благодійними організаціями у розв'язанні проблем молоді.

Дитячі громадські об'єднання є основним соціальним партнером держави у формуванні та здійсненні державної ювенальної політики, а отже, основним суб'єктом громадської складової ювенальної політики.

Чим вища самостійність дитячих об'єднань, тим більші їхні можливості у розбудові партнерських відносин із владою і їхня цінність як соціального партнера.

Самостійність дитячих об'єднань визначається наявністю конструктивної діяльності, можливістю приймати рішення на основі власних

¹ Печенкін І.В., Аландаренко К.Ю., Бортнік Р.О. та ін. Незалежний громадський Звіт щодо виконання Україною положень «Конвенції про права дитини» (ООН). К., 2010.

інтересів, розгалуженої регіональної мережі, здатністю самостійно забезпечувати життєдіяльність організації.

Сьогодні, як і раніше, дитячі об'єднання не є масовими, проте більшість молодих людей вважає їх існування необхідним, тому що вони є важливою ланкою самореалізації особистості, соціалізації молоді, набуття нею організаційної культури, уміння вести справу. Практика провідних європейських держав свідчить про доцільність мати сильні, високоавторитетні дитячі та молодіжні організації, які мають власні програми і проекти з розв'язання молодіжних проблем і є провідниками державної ювенальної політики. Головним завданням у цій сфері вбачається налагодження партнерських взаємин для делегування молодіжним організаціям частини завдань держави, які вони здатні розв'язати самостійно.

Включення молоді у процеси прийняття рішень є основною умовою розвитку потенціалу держави. Держава покликана сприяти самоорганізації та самореалізації молоді, розвитку її творчого потенціалу, запровадженню ініціатив у різних сферах діяльності, залученню до процесів реформування українського суспільства та економіки, формуванню її відповідальності за сьогодення та майбутнє.

Держава разом із громадськістю сприяє включенню дітей та молоді до участі у процесах прийняття рішень на всіх рівнях державно-громадського управління, прозорості виконавчих процедур та рівних можливостей.

Нова модель системи управління ювенальною сферою має бути відкритою і демократичною, в якій передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки на центральному та регіональному рівнях. Соціальне партнерство є обов'язковою умовою ефективного управління та розв'язання нагальних проблем дітей.

Держава сприяє розвитку громадського сектору, в тому числі підтримує молодіжні неурядові організації, діяльність яких спрямована на суспільно-економічний розвиток та демократизацію українського суспільства.

Підтримка регіональних та місцевих громадських ініціатив дітей (а в окремих випадках і молоді) є пріоритетним напрямом діяльності центральних та місцевих органів влади.

Держава гарантує всебічне інформування та залучення до процесів демократизації представників дитячих (молодіжних) громадських організацій, створює умови для такої діяльності згідно з міжнародними підходами.

Молодіжні громадські об'єднання є основним соціальним партнером держави у формуванні та здійсненні ювенальної політики. Їх самос-

тійність визначається конструктивною діяльністю та можливістю приймати рішення, здатністю самостійно забезпечувати життєдіяльність.

Підбиваючи підсумок, варто вказати, що дана тематика, незважаючи на свою актуальність для нашої країни, є недостатньо опрацьованою як на теоретичному, так і практичному рівнях. Однак світова практика показує, що саме захист прав дітей стає одним з найважливіших проблем для кожної країни, а, отже, і Україна не може залишитися осторонь розроблення даної тематики.

На теперішньому етапі розвитку правники нашої країни ще мають певний запас часу для прискіпливого осмислення проблем формування та реалізації ювенальної політики взагалі, та ювенальної юстиції зокрема, через призму національного культурного надбання та громадської думки. Даний запас часу необхідно використати для знаходження компромісного варіанту вирішення цього питання з урахуванням вимог українського суспільства.

Саме прийняття осмисленої національної Доктрини ювенальної політики без, поки що, активного втручання світової спільноти, буде слугувати наріжним каменем виховання молодого покоління українців, які зможуть підносити велич України на арені світової спільноти.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі чинного законодавства України, міжнародно-правових актів, практики застосування їх норм, а також теоретичного осмислення ряду наукових праць із різних галузей національного права України і вивчення позитивного зарубіжного досвіду проблематики роботи, здобувачем запропоноване нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні поняття та сутності предмету, генезису та систематизації адміністративно-правових засад формування та реалізації ювенальної політики в Україні, основних елементів організаційно-правової системи їх реалізації й основних пріоритетів реформування.

Сформульовано низку пропозицій, висновків і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного наукового завдання.

Встановлено, що одним із засобів забезпечення прав і свобод дітей є активне впровадження в нашій державі ювенальної політики. В свою чергу ювенальна політика повинна виступати гарантом та основним вектором розвитку ювенального права. Водночас варто наголосити про неможливість повноцінного впровадження ювенальної політики в Україні без її нормативного закріплення. На наш погляд, дане закріплення повинно знайти своє відображення в нормативно-правовому акті Верховної Ради України. Таким нормативним актом може бути затверджена Постановою Верховної Ради України «Концепція розвитку ювенальної політики та ювенального права в Україні».

Обґрунтовано необхідність активного формування та впровадження ювенальної політики в нашій державі. Зі свого боку ювенальна політика повинна виступати гарантом та основним вектором розвитку ювенального права. Водночас варто наголосити про неможливість повноцінного впровадження ювенальної політики в Україні без її нормативного закріплення. На наш погляд, дане закріплення повинно знайти своє відображення в нормативно-правовому акті Верховної Ради України. Таким нормативним актом може бути затверджена Постановою Верховної Ради України «Концепція розвитку ювенальної політики та ювенального права в Україні».

Доведено, що ювенальна політика, як політика по захисту та реалізації прав неповнолітніх, визначається законодавством України, як одна із основних напрямів державної політики щодо соціального захисту на-

селення, тому має передбачати необхідність багатосекторальної діяльності, залучення до неї держави, громади, некомерційних та комерційних неурядових організацій та індивідуумів.

Проведено аналіз міжнародної та вітчизняної практики запровадження ювенальної юстиції, яка є важливим фактором, котрий позитивно впливає на суспільство та сприяє зміцненню позицій місцевих громад. Ефективною складовою ювенальної юстиції є програми з відновного правосуддя: це й виховний вплив на правопорушника, і профілактика вчинення повторних правопорушень, і також сприяння соціальній адаптації та реінтеграції правопорушників у суспільство.

Здійснення розгляду ювенальної політики крізь призму захисту національних інтересів продиктоване актуальними потребами практики та органічно “вписується” в канву галузевої теорії. Цілком очевидно, що без визнання ювенальної політики інтегральною складовою національної безпеки, уявлення про останню буде усіченим і неповним, а кореспондуючий напрям державної політики – недостатньо розробленим та ефективним.

Підсумовуючи аналіз стану й динаміки правопорушень, спрямованих проти прав дітей, мусимо констатувати доволі безрадісну картину. Ось уже десятиліття поспіль більшість деліктологічних показників (як абсолютних, так і відносних) перебуває на дуже високому рівні. Епізодичні спади деліктності здебільшого неглибокі та нестійкі: як правило, вони тривають не більше 1-2 років, після чого розпочинається зворотній процес. Особливу тривогу викликає зростання кількості порушень проти статевої свободи та нормального сексуального розвитку дітей, зокрема, повторних, пов’язаних із схиленням дітей (малолітніх, неповнолітніх) до статевої зв’язки, а також вживанням алкогольних напоїв.

Наявність цих тенденцій свідчить про серйозні проблеми в організації та здійсненні профілактики деліктів проти прав дітей. Профілактичні заходи розробляються неплановірно, без чіткого уявлення про їх результативність, економічну доцільність або можливу ефективність. Мало враховується зарубіжний досвід. У справі протидії порушенням прав дітей головна роль відведена примусу, котрий майже вичерпав свій превентивний потенціал. Водночас, найбільш прогресивні форми профілактичної діяльності часто-густо лишаються незатребуваними.

Розглядаючи дітей, як найцінніший скарб як самої держави, так і кожної окремої родини та матері зокрема, вважаю, що всі погодяться про необхідність створення додаткового захисту їх від негативних чинників. Це природне бажання кожного з батьків, і тому немає нічого протиправного у введенні додаткових заходів, спрямованих на убезпечення підростаючого покоління в певних позиціях активніше, ніж інших чле-

нів суспільства.

Проте, збереження до останнього часу традиційної радянської системи захисту прав дитини обумовило накопичення багатьох соціальних проблем дитинства: швидкими темпами збільшувалось соціальне сирітство, безпритульність, за останні 10 років – на 60%: значно зменшилась ефективність інтернатного виховання і збільшилась кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що виховуються в інтернатних закладах; дитяча безпритульність набула критичних обсягів і характеристик.

На наш погляд, для подолання зазначених проблем законотворцям необхідно працювати в напрямку систематизації, як початкової стадії створення ювенального законодавства, спеціалізованих норм по захисту прав дітей – це перший етап.

Ювенальну політику визначити, як пріоритет діяльності держави в соціальній сфері та як невід'ємну складову національної безпеки держави.

Наступним етапом ми вважаємо прийняття Ювенального кодексу (або Кодексу законів захисту прав дітей).

Резюмуючи систему суб'єктів формування державної ювенальної політики, слід зазначити, що сьогодні вона переживає далеко не кращі часи. Інтегровані в неї політичні автори діють відокремлено, розв'язуючи переважно локальні завдання та не цілком розкриваючи свій багатий полікотворчий потенціал. Між суб'єктами владних повноважень немає належного ступеня узгодженості та взаємодії. Більшість політичних партій демонструє індиферентне ставлення до проблем порушення прав дітей. Також недостатньо приділяють їм увагу і найбільш впливові (в економічному та політичному сенсах) групи інтересів. Засоби масової інформації зосереджуються переважно на трагічних наслідках, а не на причинах і передумовах виникнення таких подій. Щодо міжнародних організацій, то через брак державної підтримки й попиту на їх допомогу вони не відіграють будь-якої помітної ролі у формуванні інституціональної політики.

Найважливішими напрямками подальшого удосконалення діяльності суб'єктів реалізації державної ювенальної політики має бути: обґрунтування механізмів, інструментів та важелів організації виконавчої влади, які б забезпечували істотне підвищення дієвості державного управління в сфері захисту прав дітей; визначення та оцінювання ефективності державного управління, в тому числі і системи управління органами і службами у справах дітей; осмислення змісту, форм, методів, критеріїв, наслідків державного управління в сфері захисту прав дітей з метою реального вдосконалення механізмів, інструментів, інституцій

держави для реалізації на практиці системи управління за цілями і оцінювання за результатами діяльності, що забезпечить докорінне зростання якості функціонування органів і служб у справах дітей в умовах зростаючої глобалізації.

З огляду на сучасний розвиток адміністративно-правової доктрини вважаємо за доцільне актуалізувати проблему публічного адміністрування сфери ювенальної політики в Україні, тому що з визнанням пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція щодо запровадження сервісної його концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Саме крізь призму оновленого розуміння ролі адміністративного права постає завдання дослідження.

Обґрунтовано що, проблеми координації діяльності суб'єктів ювенальної політики, яка за своєю природою багатосекторна, не є виключно українськими. Особливо яскраво виокремлюються вони в країнах пострадянського простору, котрі недостатньо узгоджують свій внутрішній політичний курс. Наразі брак координації, як характерна риса політичного й інституціонального контексту ювенальної політики в Україні, є віддзеркаленням низької спроможності державного апарату до вироблення послідовної політики, сформованої в нашій державі політичної й управлінської культури, недостатньої взаємодії між різними гілками влади, зацікавленими міністерствами, владою національного та місцевого рівнів, між урядом, громадянським суспільством і бізнесом.

Адміністративна діяльність суб'єктів реалізації ювенальної політики характеризується раціональним поєднанням централізованого керівництва з безпосереднім (оперативним) управлінням. Централізоване керівництво відображається у визначенні пріоритетних напрямків діяльності, встановленні загальних правил, нормативів тощо. Для безпосереднього (оперативного) управління характерне існування прямих зв'язків між вищестоящими суб'єктами реалізації ювенальної політики та підпорядкованими їм. І керівництво, і управління здійснюється з використанням вертикальних (субординаційних, ієрархічних) або горизонтальних зв'язків і відносин у системі суб'єктів реалізації ювенальної політики.

Безумовно, запропонована для розгляду система принципів адміністративної діяльності органів публічної адміністрації в сфері реалізації ювенальної політики, не має вичерпного характеру і за бажанням може бути доповнена іншими принципами. Проте ми намагалися встановити та проаналізувати найбільш загальні закономірності, притаманні адмініст-

ративній діяльності органів публічної адміністрації в сфері реалізації ювенальної політики на сучасному етапі. Адже система принципів не залишається незмінною. Вона доповнюється у міру вивчення об'єктивних, реально існуючих закономірностей та поглиблення знань про принципи. Формуються нові принципи, які раніше не могли мати такого значення.

Незважаючи на достатній рівень теоретичної розробки питань щодо форм адміністративної діяльності публічної адміністрації в сфері реалізації ювенальної політики, достатня кількість проблем перебуває у практичній площині, пов'язаній з дотриманням законності при застосуванні заходів примусу, прав і свобод громадян тощо.

Проведений нами аналіз дає можливість зазначити, що гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочення як методів психічного впливу на свідомість, а через неї — на поведінку людей. Ці методи виявляються в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендує заходів, що забезпечують правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин.

Впровадження в українську реальність цілісної системи публічного контролю за прийняттям та виконанням рішень суб'єктів реалізації ювенальної політики в Україні, яка повною мірою буде ґрунтуватись на нормативно-правове забезпечення, на науково-експертний супровід, належне навчання державних службовців та механізми постійних консультацій з широкою громадськістю, неодмінно забезпечить незворотний шлях України до розбудови демократичної розвиненої країни.

Зроблено висновок, що серед основних пріоритетів формування та реалізації ювенальної політики необхідно назвати наступні: вдосконалення законодавчого забезпечення єдиної державної ювенальної політики, включаючи розвиток ювенального права та ювенальної юстиції в регіонах; державна підтримка органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань (організацій) та інших некомерційних структур, громадян, які здійснюють діяльність по захисту прав і законних інтересів сім'ї, дітей та молоді; розвиток ювенальної (дитячої та підліткової) медицини; зміцнення сім'ї, як головного соціального інституту українського суспільства, тощо.

Із усього вищесказаного робимо висновок, що в Україні існує підґрунтя для формування та реалізації ювенальної політики і реального захисту прав дітей.

Висновки, пропозиції і рекомендації, сформульовані на основі результатів наукового дослідження, мають сприяти удосконаленню адміністративно-правових засад реалізації ювенальної політики в Україні.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Складові механізму державної політики захисту прав дитини

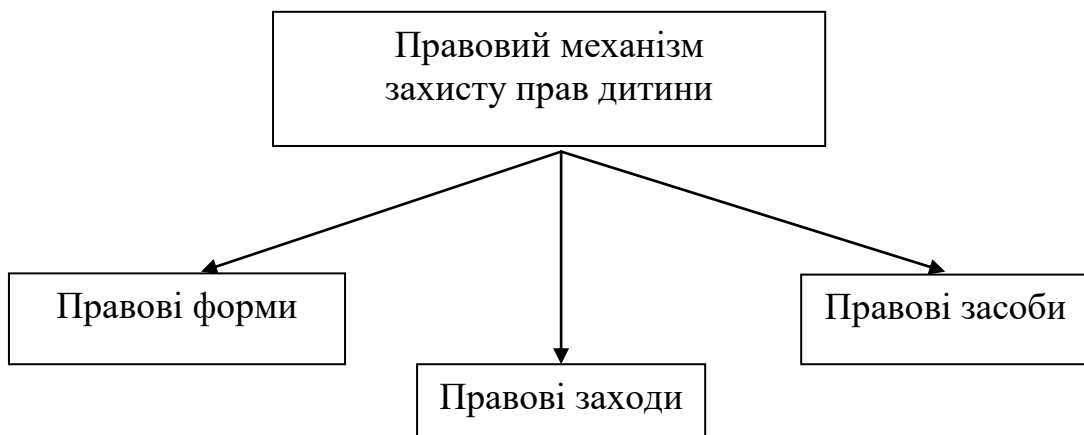
Додаток 1.1. Основні складові механізму державної політики захисту прав дитини в Україні



Додаток 1.2. Схема правового механізму державної політики захисту прав дитини в Україні

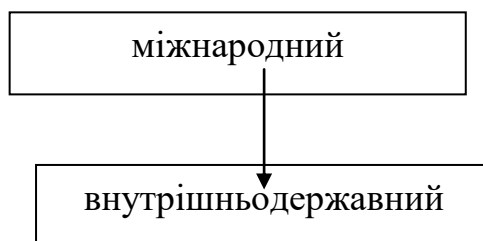
Захист прав людини є механізмом безпосередньої дії норм права та організаційно-правової діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, установ і посадових осіб, а також громадських об'єднань щодо недопущення порушень прав дитини.

Правовий механізм захисту прав дитини – це динамічна система правових форм, засобів і заходів, взаємодія яких спрямована на запобігання порушень прав дитини чи на їх відновлення у випадку порушення.



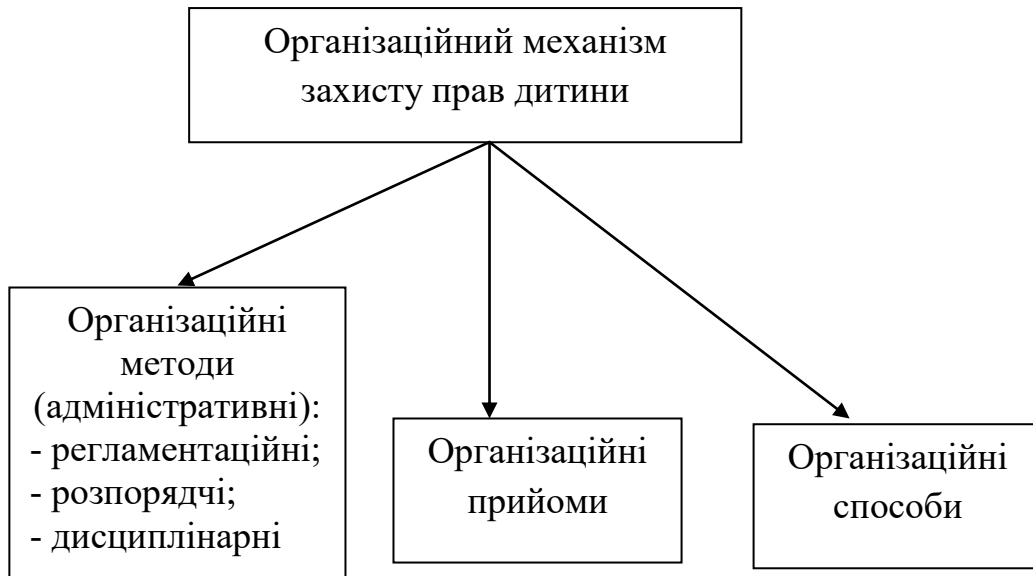
Додаток 1.3. Рівні правового механізму державної політики захисту прав дитини в Україні

У механізмі захисту прав людини можна виділити два рівні – міжнародний та внутрішньодержавний.



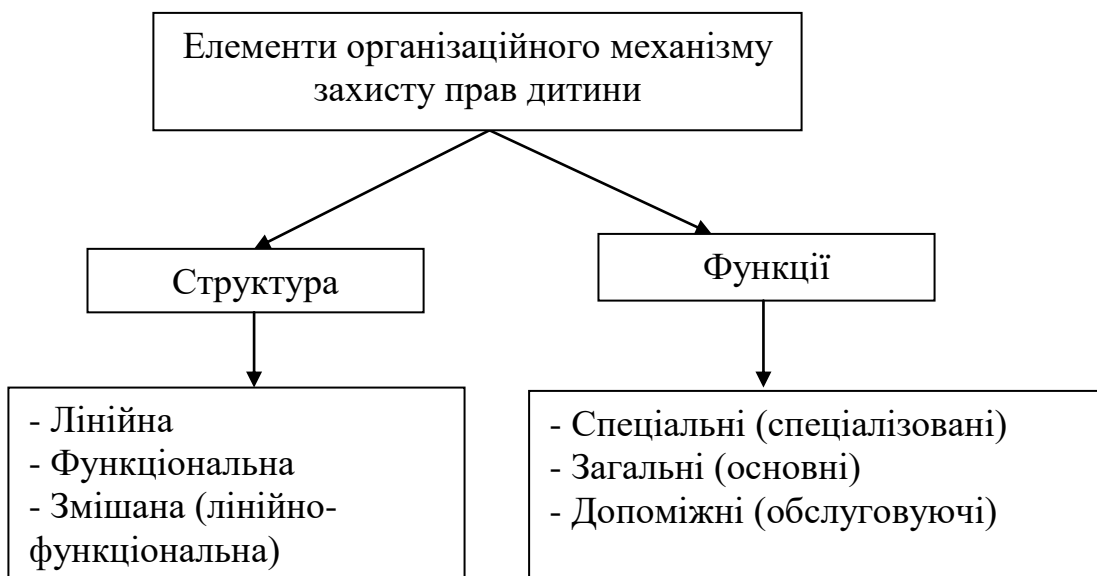
Додаток 1.4. Схема організаційного механізму державної політики захисту прав дитини в Україні

Організаційний механізм захисту прав дитини – це система методів, способів і прийомів формування та регулювання відносин об'єктів з внутрішнім та зовнішнім середовищем, спрямованих на запобігання порушень прав дитини чи на їх відновлення у випадку порушення.



Додаток 1.5. Схема елементів організаційного механізму державної політики захисту прав дитини в Україні

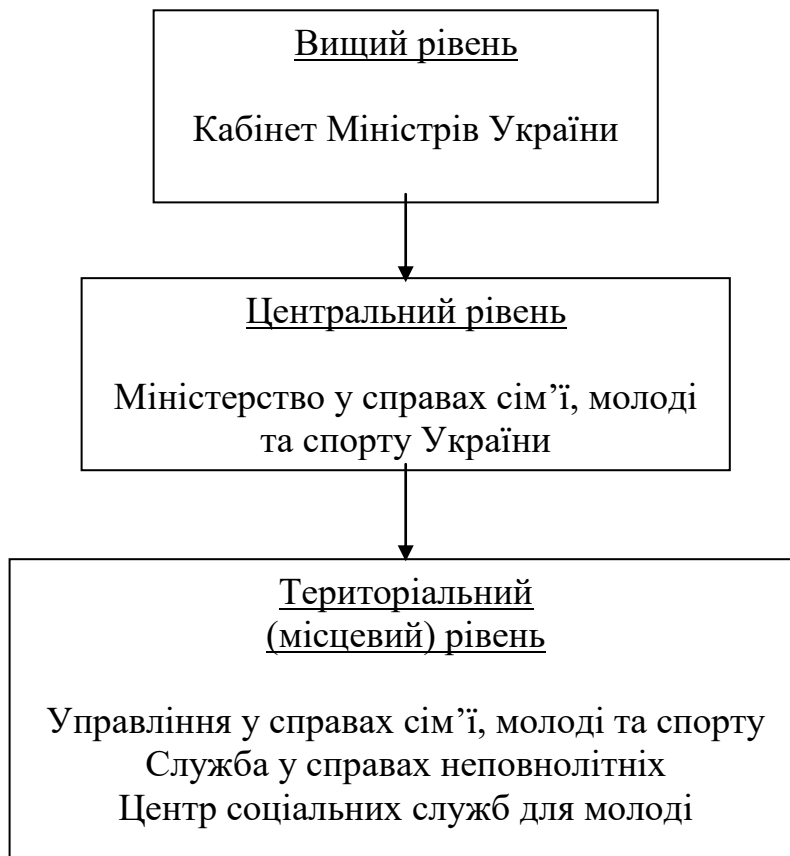
Організаційний механізм захисту прав дитини визначається певними елементами



Додаток 2. Управлінська вертикаль сфери захисту прав дитини

Додаток 2.1. Організаційно-правові рівні системі органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав дитини

В системі органів виконавчої влади у сфері захисту прав дитини можна визначити такі організаційно-правові рівні:



Додаток 2.2. Основні завдання служби у справах неповнолітніх

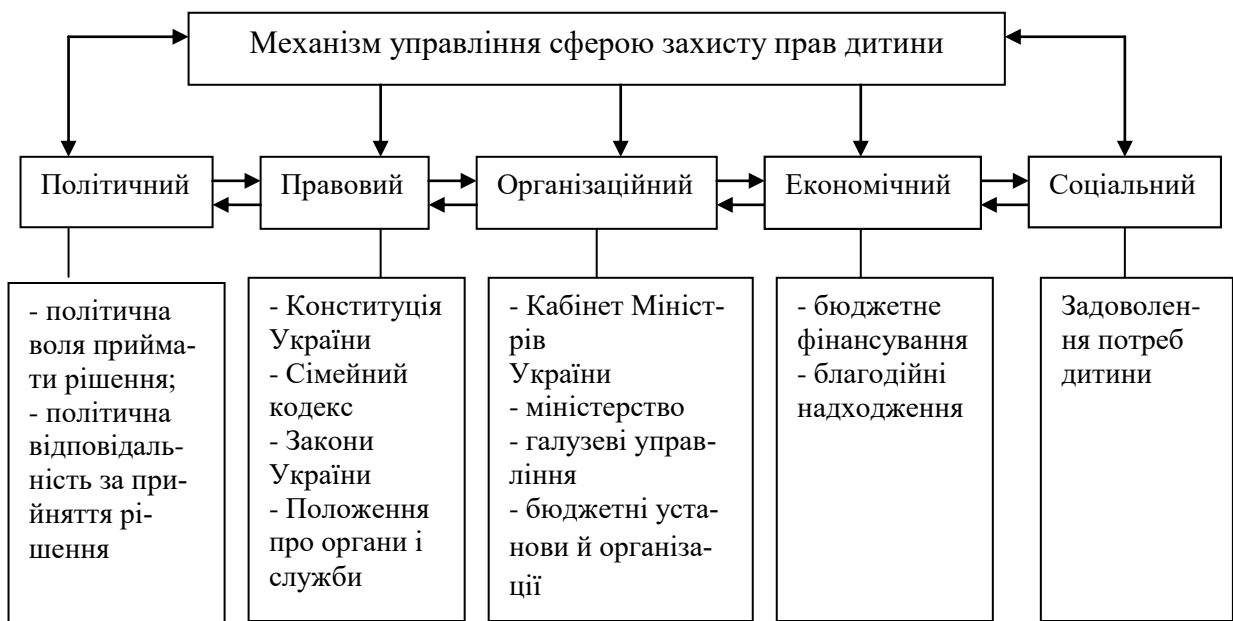
Законом України „Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” окреслено основні управлінські завдання зазначених органів і служб. Зокрема, на службу у справах неповнолітніх покладено такі завдання



Додаток 2.3. Схема механізму управління сферою захисту прав дитини в умовах централізації влади

В умовах централізації влади управління сферою захисту прав дитини здійснюється через певні механізми (політичний, правовий, організаційний, економічний, соціальний), як видно зі схеми.

Кожен із механізмів є сукупністю певних елементів, завдяки яким і здійснюється управління. При цьому визначальну роль в реалізації державної політики щодо захисту прав дитини має політичний механізм, а соціальний є лише наслідком реалізації попередніх механізмів.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1997. 173 с.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20.
3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
4. Авер'янов В.Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права. *Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 12. К., 2001. С. 294–295.
5. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117.
6. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: підручник. Т.1: Загальна частина. К., 2007. 446 с.
7. Автономов А.С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России. *Вопросы ювенальной юстиции*. 2001. № 1. С. 4–5.
8. Агушева Г., Баданин Д. Защита прав ребенка: международно-правовой аспект. *Ювенальное право*. Архангельск, 2005. С. 9-15.
9. Административное право /под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 1998. 608 с.
10. Административное право Украины: учебник /под ред. Ю.П. Бытяка. ХАРКІВ, 2003. 398 с.
11. Адміністративна діяльність ОВС: підручник /за ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К., 1995. 568 с.
12. Адміністративне право України: підручник. У 2 т. /за ред. В.Б. Авер'янова. К., 2004. Т. 1. 2004. 513 с.
13. Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 520 с.
14. Азам-Прадей А. Французький досвід організації та реформ у державній службі. *Науково-інформаційний вісник з державного управління*. К., 2008. С. 9–11.
15. Акестер К. Системы ювенального правосудия. *Вопросы ювенальной юстиции: альманах*. 2002. № 3. С. 19.
16. Аксенов А.А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1974.
17. Аладьев С.В. Современная парадигма национальной безопасности:

монографія. М., 2000.

18. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2 т. М., 1981. Т. 2. 360 с.
19. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебник /А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 2000. 608 с.
20. Алексеенко Т.Ф. Соціальна педагогіка: теорія і технології: підручник. К., 2006. 487 с.
21. Американская конвенция о правах человека: принята на Межамериканской конференции по правам человека от 22 ноября 1969 года. URL: http://www.concourt.am/hr/rus/un/6_3.htm.
22. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава: міжвід. зб. наук. пр.* К., 1993. Вип. 4. С. 49.
23. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. 304 с.
24. Антонова О.В. Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічний аспект): дис. ... канд. політ. наук: 25.00.01. Дніпропетровськ, 2005. 206 с.
25. Антонюк О. Адміністративний менеджмент: етико-методологічні засади. *Персонал.* 2006. № 12. С. 60.
26. Апатенко С.Н. Ювенальная юстиция в системе государственной молодежной политики. Становление ювенальной юстиции в России: опыт, проблемы и перспективы: материалы круглого стола Государственной Думы ФС РФ (Москва, 20 марта 2006 г.). Всероссийский информационный портал «Ювенальная юстиция в России». URL: www.juvenilejustice.ru.
27. Аппарат управления социалистического государства: в 2 ч. М.: Юрид. лит., 1976. Ч. 1. 351 с.
28. Аристотель. Никомахова етика. Сочинения: в 4 т. /пер. с древнегреч.; общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. Т. 4. С. 53–293.
29. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. М., 1975. 293 с.
30. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.
31. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. 225 с.
32. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
33. Бабенко А.М. Правовая культура личности (философско-социологический аспект): автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 1996. 21 с.
34. Бабилова С.А., Штыкова Н.Н. Суды по делам несовершеннолетних в США, Англии и России. Сравнительно-правовой анализ: учебное пособие. Муром, 2000.
35. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навчальний посібник. К., 2003. С. 40.

36. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: підручник. Харків: Основи, 1996. 398 с.
37. Барабаш Ю. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності. *Право України*. 2009. № 4. С. 55.
38. Бару М.И. Личность в социалистическом правовом государстве. *Сов. государство и право*. 1989. № 10. С. 26.
39. Батурич Л.А., Бутов В.И. Социальная сфера в рыночной экономике. Минск, 1997. 214 с.
40. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник /Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
41. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 1993. 301 с.
42. Бахрах Д.Н. Административное право: учебное пособие. М., 1996. 442 с.
43. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Пермь, 1978. 275 с.
44. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления. *Советское государство и право*. 1983. № 4. С. 20.
45. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. М., 1968. 209 с.
46. Безпалько О.В. Соціальна робота: навчальний посібник. К., 2004. 465 с.
47. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 2004. 184 с.
48. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. 863 с.
49. Беяева Ю.Ю. Субъекты государственной политики: проблемы теоретической концептуализации. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2011. Вып. № 29.
50. Беца О. Зарубіжний досвід застосування пробації в ювенальній юстиції. *Відновне правосуддя в Україні*. 2005. № 1-2 (вересень). С. 134–146.
51. Бирюков Ю.М. Государство и право Древнего Рима. М.: ВПА, 1999. 315 с.
52. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 12.
53. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 24 с.
54. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. 163 с.
55. Бобровникова Т.А. Повседневная жизнь римского патриция в эпоху разрушения Карфагена. М.: Молодая гвардия, 2001. 493 с.
56. Большая советская энциклопедия: в 30 т. /под ред. А.М. Прохоро-

ва. 3-е изд. М., 1977. Т. 24. 608 с.

57. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки. *Право України*. 2003. № 4. С. 18.

58. Борисова Н.Е. Концепция формирования отрасли ювенального права в российской правовой системе: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 1999. 330 с.

59. Бородін Є.І. Державна молодіжна політика в Україні: процес формування та розвитку (1991–2004 рр.): автореф. дис. ... д-ра. іст. наук: 07.00.01. Дніпропетровськ, 2007. 45 с.

60. Бородін Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): монографія. Дніпропетровськ, 2006. 472 с.

61. Борьба с вовлечением несовершеннолетних в преступную деятельность /под. ред. И.П. Лановенко. К., 1986. 736 с.

62. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу /Д. Боссарт, К. Деммке. К.: Міленіум, 2004. 128 с.

63. Бояринцева М.А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України. Виконавча влада і адміністративне право /за ред. В.Б. Аверянова. К., 2002. С. 161–176.

64. Бурбика М.М. Поняття та елементи механізму координаційної діяльності органів прокуратури. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24284/1/2.pdf>.

65. Бурдые П. О телевидении и журналистике /пер. с фр. Т.В. Анисимовой и Ю.В. Марковой. М., 2002. С. 8–25.

66. Бутылин В.Н. Милиция в государственном-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. Тюмень, 2001. 212 с.

67. Бычкова С.Ф. Ювенальная юстиция в Республике Казахстан: перспективы развития. *Юрист*. 2003. № 11(29). С. 17-21.

68. Бэйзмор Г. Три парадигмы ювенальной юстиции. *Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития*. Вып. 1. М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2004. С. 67-69.

69. В Україні з'явиться новий дільничний. URL: <http://www.poltava.pl.ua/news/16710>.

70. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. К.: НІСД, 2008. 242 с.

71. Варганова Е.Л. Медиаэкономика зарубежных стран: учебное пособие. М., 2003. 331 с.

72. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М., 1990. С. 644–706.

73. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика. К., 1998. 327 с.

74. Великий енциклопедичний юридичний словник /за ред.

Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.

75. Великий тлумачний словник сучасної української мови /за ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

76. Великий тлумачний словник сучасної української мови /за ред. В.Т. Бусел. К., 2003. 1328 с.

77. Вербовський М. Доктринальні засади міжнародної трудової міграції. *Науковий вісник*. 2011. № 2. URL: http://DeVr_2011_7-9.pdf.

78. Вечерова Є.М. Міжнародно-правовий статус неповнолітнього: перспективи подальшого розвитку в контексті взаємодії міжнародної та національних правових систем. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 1(2). С. 101.

79. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.

80. Виконавча влада і адміністративне право /за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.

81. Відновне правосуддя. Вікіпедія. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Відновне_правосуддя#.D0.

82. Вільчинська І.Ю. Когнітивно-нормативні засади формування політико-правової культури особистості. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2012_1/50.pdf.

83. Вітвіцька В.В. Проблема захисту прав дитини. *Вісник Запорізького юридичного ін-ту*. 1997. № 2. С. 29–35.

84. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. 411 с.

85. Воробьев В.Ф. Правовое стимулирование обеспечения жизни несовершеннолетних: проблемы теории и практики. Методологические и конституционные основы правового стимулирования и обеспечения жизнедеятельности несовершеннолетних в Российской Федерации: монография: в 2 ч. М., 2003. Ч. 1. 228 с.

86. Воронова Е.Л. Внедрение элементов ювенальной юстиции и восстановительного правосудия в деятельности мировых судей: метод. Рекомендации. Ростов-на-Дону, 2004. 30 с.

87. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_075.

88. Всеобщая декларация прав детей. URL: <http://www.parentakademy.ru/zdorove/detyoga/12.html>.

89. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MOrg/42.htm>.

90. Выгоды и затраты программ профилактики и раннего вмешательства в отношении несовершеннолетних преступников /С. Эос, Р. Либ, Дж. Мэйфилд, М. Миллер, А. Пеннуччи. *Работа с детьми группы риска*. М., 2008. Вып. № 16. С. 298–332.

91. Гайдучький П. Фінансування соціальної політики. К.: УАДУ, 2005. 276 с.
92. Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии. *Полис.* 2000. № 4. С. 99.
93. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
94. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник АПН України.* 2001. № 3. С. 109.
95. Гегель Г. Философия истории. Антология мировой философии: сборник философских текстов. К., 1992. Т. 1. Ч. 3. С. 154–155.
96. Гегель Г. Политические произведения. М.: Наука, 1978. 439 с.
97. Глазунова Н.И. Государственное управление: учебник. М.: Наука, 2004.
98. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
99. Годунов А.А. Принципы, методы и стиль управления производством. *Человек и общество (социальные проблемы управления): сб. науч. трудов.* Л., 1973. С. 191.
100. Головатий М.Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз): автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. 1999.
101. Гольшева Л.Ю. Российское ювенальное право. Ставрополь: Пресса, 2004. 184 с.
102. Горбач О.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 21 с.
103. Гордієнко Л.Ю. Менеджмент державної установи: навчальний посібник. Харків, 2001. 354 с.
104. Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Наука, 1986. 335 с.
105. Государственное управление. URL: <http://bugabooks.com/book/42-gosudarstvennoe-upravlenie/222-mexanizm-realizacii-gosudarstvennoj-politiki.html>.
106. Градецька Н.М. Міжнародне співробітництво в галузі охорони прав дітей та запобігання злочинності неповнолітніх. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2012_1/files/LA112_30.pdf.
107. Гринберг П.А. Транспортное право: научное пособие. М., 2003. С. 40.
108. Грушевський М. Дитина у звичаях та віруваннях українського народу. К.: Либідь, 2006. 256 с.
109. Гуляев С.Б. Влияние современных СМИ на процесс социокультурной динамики: автореф. дис. ... канд. соц. наук: 22.00.06. М., 2008. 25 с.

110. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. С. 199–200.

111. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху: теоретико-правові та організаційні засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 41 с.

112. Гусаров С.М. До питання про визначення принципів державного управління безпекою дорожнього руху. *Вісник Запорізького юридичного ін-ту*. 2002. № 3. С. 80–87.

113. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ, 2004. 602 с.

114. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. 1999. Т. 3: П. С. 535.

115. Дамоклів меч ювенальної юстиції. Ч. 2. URL: <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=2686>.

116. Дацюк С. Українська демократія: перемога оптиматів над популярями. К., 2006.

117. Декларация прав ребенка от 20 ноября 1959 года (Резолюция 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_384.

118. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. 316 с.

119. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю /за ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів, 2008.

120. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навчальний посібник /за ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. К.: УАДУ, 2000. 232 с.

121. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні /за ред. О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогіна. URL: <http://vuzlib.org/beta3/html/1/7519/7533>.

122. Державне управління процесами формування і реалізації оборонної політики України /за ред. В.П. Горбуліна. К.: НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. Вип. 28. 240 с.

123. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики /за ред. В.Б. Авер'янова. К., 2003. 346 с.

124. Державне управління: теорія та практика /за ред. В.Б. Авер'янова. К., 1998. 345 с.

125. Державне управління: словник-довідник /за ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К., 2002. 322 с.

126. Детский приют как центр медико-социальной помощи детям, попавшим в кризисную ситуацию. *Работа с детьми группы риска*. М., 2001. Вып. №8. 96 с.

127. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 209.

128. Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю: постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 800. *Офіційний вісник України*. 2018. № 80. Ст. 2674.

129. Джигир Ю., Майнзюк Ю. Стан та проблеми процесів децентралізації в Україні. *Парламент*. 2008. № 3. С. 31–39.

130. Дзундза В.В. Відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну та іншу антисуспільну діяльність згідно з новим КК України. *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ*. 2003. № 22. С. 36.

131. Дзундза В.В. Кримінальна відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну або іншу антигромадську діяльність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2005. 20 с.

132. Дигесты Юстиниана: избр. фрагменты /пер. и примеч. И.С. Перетерского. М., 1984. 289 с.

133. До громадян приходитиме новий дільничний: соціальний інспектор. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245044344276429.

134. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть (нові пріоритети). К.: Наук. думка, 2006. 510 с.

135. Доненко В.В. Безпека дорожнього руху: публічний вимір: монографія. Дніпропетровськ, 2012. 516 с.

136. Донченко В.В., Кунин Ю.И., Казьмин Д.М. К вопросу о разработке и реализации единой государственной политики в области организации дорожного движения. *Транспортная безопасность и технологии*. 2007. № 3. С. 25.

137. Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_160/print1340644081445578.

138. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948. 374 с.

139. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М. Тула, 1997. 813 с.

140. Етимологічний словник української мови: у 7 т. /за ред. О.С. Мельничук та ін. К., 1983. Т. 4: Н-П. 2003. 625 с.

141. Європейська конвенція про здійснення прав дітей: ратифікована із заявою Законом України № 69-V (69-16) від 03.08.2006. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 41. Ст. 354.

142. Європейські правила щодо неповнолітніх правопорушників, які підлягають застосуванню санкцій чи заходів. *Відновне правосуддя в Україні*. 2009. № 3–4. С. 48–62.

143. Женевські Конвенції про захист жертв війни (1949) і додаткові протоколи до них (1977). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001992.html.
144. Жорстоке поводження з дітьми та види насильства над дітьми. URL: <http://grebinka.just.gov.ua/news/166>.
145. Загайнова Л.І. Організація системи контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/ZAGAYNOVA.htm.
146. Загальна теорія держави і права /за ред. В.В. Копейчикова. К., 2002. 392 с.
147. Законодавство України про шлюб, сім'ю та молодь. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 1997. № 5. С. 288.
148. Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие /под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. 736 с.
149. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. 608 с.
150. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. /за ред. Н.М. Мельтюхової. К., 2010. 28 с.
151. Засурский И.И. Медиapolитическая система. *Вестник Московского ун-та*. Серия 10: «Журналистика». 2001. № 1. С. 74.
152. Затверджено Концепцію створення ювенальної міліції. Українські національні новини. URL: <http://www.unn.com.ua/ua/news/613185-zatverdgeeno-kontseptsiyu-stvorenniya-yuvenalnoyi-militsiyi>.
153. Затверджена робоча група з питань впровадження ювенальної юстиції в Україні. URL: <http://www.pokrov.lviv.ua/?p=1354>.
154. Защита прав ребенка. Социальные и юридические аспекты. *Работа с детьми группы риска*. М., 2000. Вып № 10. С. 30–36.
155. Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції про права дитини: національний звіт. К., 2007. 90 с.
156. Зелінський А.Ф. Кримінологія: навчальний посібник. Харків: Рубікон, 2000. 543 с.
157. Неверов В.И. Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (уголовно-правовое и криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Саратов, 2007. 19 с.
158. Земляков Л.Е., Лаптенко С.Д. Идеология и молодежь Беларуси: пособие. Минск, 2004. 447 с.
159. Злочини та правопорушення проти дітей в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах): 2010–2012 роки: довідник. Дніпропетровськ, 2011. 24 с.
160. Золотарьова Н.І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності. URL: http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11%20-%201_9_%20-%2033.pdf.
161. Иваницын Н.Г. Теория национальной безопасности. СПб., 2007.

306 с.

162. Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: монография. М., 2003. 189 с.

163. Ипакян А.П. Подготовка и принятие управленческих решений в органах внутренних дел. М., 1971. 32 с.

164. Исаков В.Б. Концепция словаря законодательной лексики. М., 2002.

История эксперимента: опыт создания элементов ювенальной юстиции в Санкт-Петербурге. URL:

<http://www.juvenilejustice.ru/documents/doc3/ss/s1/page2>.

165. Історико-правовий аналіз міжнародних документів щодо боротьби з торгівлею жінками та дітьми. URL: http://www.nai.au.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/nomer1/all_ivas.html.

166. Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: учебное пособие. Мн., 2003. 533 с.

167. Капська А.І. Захист прав дитини як соціально-педагогічна проблема. Соціальна педагогіка: підручник. К., 2003. 488 с.

168. Кара-Мурза С.Г. Идеология и мать ее наука. М., 2002. 165 с.

169. Каролина: уголовно-судебное уложение Карла V /под ред. С.З. Зиманова. Алма-Ата, 1967. 215 с.

170. Качество профилактических систем и восстановительные программы: от пилотных проектов к масштабной практике /под ред. С.В. Галушкина. М., 2004. 145 с.

171. Качинський А.Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні моделі: монографія. К., 2004. 325 с.

172. Квасов А.А. Влияние современных СМИ на процесс социокультурной динамики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М., 2007. 155 с.

173. Кин Ф. Ювенальное правосудие в Шотландии. Защита прав несовершеннолетних в британской и российской системах правосудия: стенографический отчет. СПб., 2003. С. 69.

174. Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2009. Вип. 1(1). С. 59.

175. Кислов А.Г. Оправдание детства: от нравов к праву. Екатеринбург, 2002. 216 с.

176. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. Одеса, 2006. 312 с.

177. Климович С. Есть ли экстремизм в Украине? Сайт центра специальных экономических исследований «Диаматик». URL: <http://www.diamatik.org/a-news/news.php?id=934&groupid=32>.

178. Ключев О.М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх

справ на регіональному рівні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 442 с.

179. Ковалевська Є. Нагорода дорослим заради дітей. URL: <http://litakcent.com/2008/03/31/jevhenija-kovalevska>.

180. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій. К.: Вентурі, 1998. 208 с.

181. Ковальова О.С. Політична система суспільства. Юридична наука та правоохоронна діяльність на рубежі тисячоліть: матер. наук. конф. Дніпропетровськ, 2000. С. 112.

182. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №№ 35–36, № 37. Ст. 446.

183. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Дод. № 51. Ст. 1122.

184. Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР. *Советское государство и право*. 1968. № 4. С. 69–70.

185. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К., 2002. 260 с.

186. Коломієць Т.О., Гулевська Г.Ю. Адміністративне право України: навчальний посібник. К., 2007. 624 с.

187. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 256 с.

188. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

189. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

190. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К., 2005. 494 с.

191. Коментар до Конституції України: підручник /за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2000. 418 с.

192. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2011. № 2(53). С. 206–215.

193. Комітет з прав дитини розглядає доповіді України. URL: <http://wcu-network.org.ua/ua/defence-rights/article/1950>.

194. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_174.

195. Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_162.

196. Конвенція про згоду на вступ у шлюб, мінімальний шлюбний вік і реєстрацію шлюбів/ URL: http://leksika.com.ua/14020124/legal/konventsiya_pro_zgodu_na_vstup_u_shlyub_minimalniy_shlyubniy_vik_i_reyestratsiyu_shlyubiv_1962.

197. Конвенція про мінімальний вік для прийому на роботу № 138. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=993_054.
198. Конвенція про права дитини: ратиф. постановою Верховної Ради України № 789-XII (789-12) від 27.02.1991. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=789_034.
199. Конончук С., Ярош О. Партійна система України: ідеологічний вимір. К.: Укр. центр політ. дослідж., 2010. 76 с.
200. Конопацький І., Кожанов В. Україна втрачає статус миротворчої держави? *Дзеркало тижня*. 2009. № 19(747). 20 травня-5 червня.
201. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
202. Концепція оборони та будівництва Збройних Сил України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1659-12>.
203. Копейчиков В.В. Механизм государства в советской федерации. М.: Юрид. лит., 1973. 215 с.
204. Кореи К. Принцип специализации судебных органов по делам несовершеннолетних как необходимое условие эффективной судебной защиты прав молодых правонарушителей /К. Кореи, Д. Тессари. Проблемы совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних в России и международный опыт создания ювенальной юстиции: матер. международной конф. СПб., 2001. С. 73.
205. Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3-х ч. М.: Щит-М, 1999. Ч. I. 271 с.
206. Корицкая Л. Взрывная волна. *Человек и закон*. 2003. № 7–8. С. 15–19.
207. Корнякова Т.В. Захист прав дітей – пріоритетний напрям наглядової діяльності. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 11. С. 20–28.
208. Котляр А. Ювенальна юстиція: нечіткі визначення призводять до міфів: бесіда з Ю. Павленком. URL: http://gazeta.dt.ua/POLITICS/yuvenalna_yustitsiya_nechitki_viznachennya.
209. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
210. Крестовська Н. Міфи про ювенальну юстицію. *Віче: журнал Верховної Ради України*. URL: <http://www.viche.info/journal/2126>.
211. Крестовська Н. Ювенальна юстиція: Чи варто її боятися? URL: <http://www.file:///F>.
212. Крестовська Н.М. Ювенальне право України: монографія. Одеса, 2008. С. 28.
213. Крестовська Н.М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. О., 2008. С. 11–13.
214. Кримінальна чи ювенальна юстиція? (з приводу кампанії проти ювенальної юстиції в Україні). *Юридична газета*. 2010. 2 листопада. № 44.

215. Кримінальна чи ювенальна юстиція? (з приводу кампанії проти ювенальної юстиції в Україні). URL: http://dmytro-yagunov.at.ua/news/kriminalna_chi_juvenalna/2011-02-07-149.
216. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_.pdf.
217. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние. *Журнал российского права*. 1998. № 1. С. 4.
218. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3(12). DOI: 10.18372/2307-9061.12.8761.
219. Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К.: Нац. акад. держ. управління при Президентові України, 2007. 213 с.
220. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2003. № 1. URL: <http://www.spa.msu.ru>.
221. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія. Дніпропетровськ, 2004. 340 с.
222. Куфаев В. Детское право, его предмет и объем. *Право и жизнь*. 1926. № 8/10. С. 60.
223. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. 280 с.
224. Лазарев Б.М. Формы государственного управления. Формы государственного управления: сб. статей. М., 1983. 236 с.
225. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 8. С. 7–11.
226. Латинсько-український словар для середніх шкіл / Ю. Кобилянський. Відень, 1912. 660 с.
227. Легеза Є.О., Опацький Р.М. Адміністративні послуги органів внутрішніх справ: монографія. Дніпропетровськ, 2011. 186 с.
228. Лейст О.Э. История политических и правовых учений: учеб. для вузов. М., 2006. 389 с.
229. Липман З.К. Институциональные основы государственной политики. Волгоград, 2000. 441 с.
230. Лисенко Х. Право дитини, позбавленої батьківського піклування, на особливий захист і допомогу держави: міжнародно-правовий аспект. *Право України*. 2008. № 6. С. 10.
231. Литвак О. Про профілактику злочинності. *Право України*. 1997. № 11. С. 10.
232. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 276 с.
233. Лібанова Е.М. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан

і тенденції розвитку: монографія. Харків: Фоліо, 2007. 223 с.

234. Ліпкан В.А. Основні підходи до формування доктрин національної безпеки. URL: http://pidruchniki.ws/16011013/politologiya/osnovni_pidhodi_formuvannya_doktrin_natsionalnoyi_bezpeki.

235. Лісовий А.В. Механізм фінансування соціальної складової економічної безпеки. *Фінанси України*. 2008. № 4. С. 35.

236. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. 517 с.

237. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. 238 с.

238. Люблинский П.И. Суды для несовершеннолетних в Америке как воспитательные и социальные центры. *Вестник воспитания*. Кн. III. М., 1911. С. 98.

239. Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Иркутск, 2012. 254 с.

240. Мадер Л. Законодательная процедура и качество законодательства. Очерки методологии законотворчества: материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Baden-Baden, 1996. С. 50.

241. Макаров Д.В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. 186 с.

242. Максименко О.В. Адміністративно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 19 с.

243. Максимова Н.Ю. Соціально-психологічні аспекти проблем насильства. К., 2003. 231 с.

244. Максудов Р., Флямер М. Программы восстановительного правосудия и социальная работа: возможности взаимодействия в ювенальной юстиции. *Вестник восстановительной юстиции*. 2000. № 1. С. 35.

245. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005. 346 с.

246. Манохин В.М. Советское административное право: курс лекций. Саратов, 1968. Вып. 1. 347 с.

247. Мартиненко В.М. Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць ХарPI НАДУ*. 2004. Вип. 2(21): у 2 ч. Ч. 2. С. 126–127.

248. Марцеляк О.В. Омбудсмен з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні. *Право України*. 2003. № 10. С. 48.

249. Мачужак Я.В. Формування системи ювенальної юстиції в Україні: перспективи створення ювенальних судів. *Відновне правосуддя в Україні*. 2005. № 3. С. 11.

250. Мелкадзе О.В. Контроль: информация, координация, эффективность. Тбилиси, 1986.

251. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учебное пособие. М.: Дело, 2001. 272 с.

252. Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: навчальний посібник /за ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. Харків, 2005. 152 с.

253. Меркулова О.В. Средства массовой информации как политический инструмент формирования общественного мнения в современной России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2004. 144 с.

254. Миллс Ч.Р. Властвующая элита /пер. с англ. М.: Иностран. лит., 1959. 327 с.

255. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 10/33 от 10 декабря 1985 г. *Советская юстиция*. 1991. № 12-14. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_211.

256. Миньковский Г.М., Тузов А.П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. К., 1987. 308 с.

257. Мироненко В. Захист інтересів дітей у разі розірвання батьками шлюбу. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 2. С. 99–100.

258. Мисливий В.А. Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту: монографія. Дніпропетровськ: Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2004. 258 с.

259. Михайліченко Ю.В. Жорстоке ставлення до дітей як соціально-педагогічна проблема. *Вісник Луган. нац. пед. ун-ту ім. Т. Шевченка*. 2011. № 2. С. 214–218.

260. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Міжнародний захист прав і свобод людини: зб. документів. К., 1990. С. 20.

261. Міщенко Т. Право малозабезпеченої сім'ї на державну підтримку. *Соц. захист*. 2001. № 8.

262. Молодь України за соціальний прогрес і злагоду в суспільстві: зб. матеріалів Конгресу української молоді. К., 1997. 82 с.

263. Моска Г. Правящий класс. *Социологические исследования*. 1994. № 10. С. 187–198.

264. Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии. *Диалог*. 1990. № 5-9; 1991. № 4. С. 214-219.

265. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316.

266. Муравецкий А.Н. Исследование инновационной политики в системе условий и гарантий экономической безопасности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Белгород, 1999. 216 с.

267. Мучник А.М. Роль засобів масової інформації у формуванні політичної системи (управлінський аспект механізму впливу). URL: <http://www.social-science.com.ua>.

268. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003. 495 с.

269. Мясковська-Дашкевич К. Структурна позиція і компетенція Уповноваженого з прав дитини у Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2007. Вип. 49. С. 82–85.

270. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. С. 14.

271. Нанівська В. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень: вісник центру. 2005. № 31 (290). 19 вересня 2005.

272. Напрями та механізми подолання бідності в Україні: матер. нац. семінару. К, 2000. 443 с.

273. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. 97 с.

274. Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. 439 с.

275. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навчальний посібник /за ред. П.В. Мельника, Н. Р. Нижник. Ірпінь, 2000. 545 с.

276. Національна доктрина реформування та розвитку агропродовольчого комплексу України (проект). URL: www.minagro.kiev.ua.

277. Небезпечний діагноз, або чому державна машина ледве дихає? *Дзеркало тижня*. 2007. № 48 (677). 15-21 грудня.

278. Негоденко В.К. Відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність. К., 1971. 72 с.

279. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 41 с.

280. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав людини: монографія. Дніпропетровськ, 2003. 421 с.

281. Неоголошена війна проти України. URL: <http://www.volynpost.com/blogs/179-neogoloshena-vijna-proty-ukrainy>.

282. Нефедов Б.И. Соотношение международного и внутригосударственного права: проблемы формирования межсистемных образований: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2011. 46 с.

283. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 1998. №

2. С. 30.

284. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. К.: АТ Миронівська друкарня, 1997. 277 с.

285. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навчальний посібник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.

286. Ніконов К. Сучасні теоретичні аспекти інституту міжнародно-правового захисту і заохочення прав дитини. *Московський журнал міжнародного права*. 2009. № 1. С. 92.

287. Новейший словарь иностранных слов и выражений. М., 2003. 624 с.

288. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів /В. Яременко, О. Сліпушко. К., 2000. Т. 3: О–Р. 926 с.

289. Новикова Т.Ю. Адміністративно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М.: РГБ, 2003. 152 с.

290. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту: навчальний посібник. К., 2004. 440 с.

291. Новосёлов В. Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР. *Сов. юстиция*. 1979. № 18. С. 7.

292. О Концепции развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009–2011 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 19.08.2008 № 646. *Казахстанская правда*. 2008. 28 августа.

293. Об опыте работы и основных направлениях взаимодействия Общественных Советов при территориальных органах ФСИН России с администрациями исправительных учреждений: круглый стол (г. Ростов-на-Дону, 1 июня 2007 г.). URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%ae%d0%b2%d0%b5%d0%bd>.

294. Обзор зарубежного и российского законодательства и практика в области защиты прав несовершеннолетних. *Защити меня!* 1999. № 1. С. 14.

295. Общая теория национальной безопасности /под ред. А.А. Прохожева. М., 2005. 344 с.

296. Общая теория права и государства: учебник /под ред. В.В. Лазарева. М., 2002. 757 с.

297. Общее административное право: учебник /под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. 886 с.

298. Ожегов С.А. Словарь русского языка: около 57000 слов /под ред. Н. Ю. Шведовой. 16-е изд. М.: Рус. яз., 1984. 797 с.

299. Оксфордський словник англійської мови. URL: <http://oxforddictionaries.com/definition/management>.

300. Опарін В. Фінанси: навчальний посібник. 2-е вид. К., 2002. 467 с.

301. Опацький Р.М. Історія становлення ювенальної юстиції. *Вісник Луганського ДУВС*. 2011. №8 (спец. випуск). С. 140–149.

302. Опацький Р.М. Актуалізація публічного адміністрування ювеналь-

ною політикою в Україні. *Вісник Луганського ДУВС*. 2012. № 4. С. 224-230.

303. Опацький Р.М. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної ювенальної політики. *Вісник Запорізького національного університету*. 2013. № 1. Ч. 1. С. 104–109.

304. Опацький Р.М. Державна ювенальна політика в Україні: актуалізація проблеми. *Науковий вісник Львівського ДУВС*. 2012. № 2(1). С. 39–46.

305. Опацький Р.М. Етапи планування заходів щодо забезпечення міліцією охорони громадського порядку під час виборів. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 6(138). С. 88–92.

306. Опацький Р.М. Зарубіжний досвід впровадження ювенальної юстиції. *Юридична наука*. 2012. № 2. С. 146–153.

307. Опацький Р.М. Злочини та правопорушення проти дітей в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах) 2010–2012 роки: довідник. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 20 с.

308. Опацький Р.М. Значення державної ювенальної політики у забезпеченні прав молоді. *Науковий вісник ЗЮІ ДДУВС*. 2011. № 4. С. 57–63.

309. Опацький Р.М. Інституційний аспект державної ювенальної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського нац. у-ту. Серія «Право»* - № 20. Частина 1. Том 2 – 2012. С. 88 - 90.

310. Опацький Р.М. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти реалізації державної ювенальної політики. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 6. С. 69–73.

311. Опацький Р.М. Концепційні засади формування ювенальної політики. *Держава та регіони*. Серія: «Право». 2017 № 1(55). URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2017/16.pdf.

312. Опацький Р.М. Кримінально-правовий захист моральності в сфері соціалізації неповнолітніх. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. Ч. 2. С. 148–154.

313. Опацький Р.М. Нормативно-правова основа захисту дитини від насильства. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2011. № 4. С. 100.

314. Опацький Р.М. Особливості впровадження ювенальної юстиції в зарубіжних країнах. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 19–23.

315. Опацький Р.М. Організаційно-правові засади координації діяльності суб'єктів ювенальної політики в Україні. *Науковий вісник Ужгородського нац. у-ту*. Серія: «Право». 2012. № 19(3). С. 175–177.

316. Опацький Р.М. Поняття і зміст ювенальної юстиції. *Право і суспільство*. 2011. № 5. С. 26–31.

317. Опацький Р.М. Поняття і принципи ювенальної юстиції. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 4. Ч. 2. С. 70–75.

318. Опацький Р.М. Правове закріплення системи принципів ювенальної юстиції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 3. С. 54–57.

319. Опацький Р.М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого

Президента України з прав дитини. *Вісник Запоріж. нац. ун-ту*. 2012. № 2. Ч. 1. С. 62–65.

320. Опацький Р.М. Проблеми підготовки працівників служби кримінальної міліції у справах дітей, як суб'єкта реалізації ювенальної політики в Україні. *Кадровий вісник*. 2012. № 1(3). С. 72–82.

321. Опацький Р.М. Стан підліткової злочинності в Україні (в таблицях, діаграмах, схемах): 2010–2012 роки: довідник. Дніпропетровськ, 2012. 28 с.

322. Опацький Р.М. Стратегічне планування в сфері формування та реалізації ювенальної юстиції. *Вісник Запоріж. нац. ун-ту*. 2012. № 3. С. 132–136.

323. Опацький Р.М. Уповноважений Президента України з прав дитини: шляхи удосконалення. *Юридична наука*. 2012. № 4. С. 19–24.

324. Опацький Р.М. Ювенальна політика: поняття та зміст. *Науковий вісник ДДУВС*. 2011. № 4. С. 92.

325. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. URL: http://www.par.in.ua/3-1_2013/7/Opatskyi%20R.M.pdf (С. 252–256).

326. Опацкий Р.Н. Взаимодействие органов государственной власти с общественностью, как фактор внедрения ювенальной юстиции в Украине. *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2016. № 5(98). С. 76–82.

327. Опацкий Р.Н. Деликтологический аспект нарушения прав ребенка. Актуальные проблемы науки XXI века: сб. науч. ст. молодых ученых. Минск, 2016. Вып. 5. URL: <http://elibrary.miu.by/collections!/item.science-xxi/issue.5/article.1.html>.

328. Опацкий Р.Н. Контроль и надзор как средства публичного администрирования сферы ювенальной юстиции в Украине. *Юстиция Беларуси*. 2015. № 8. С. 26–30.

329. Опацкий Р.Н. Механизм координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 1(11). С. 55–59.

330. Опацкий Р.Н. Обеспечение прав ребенка как объект государственного администрирования. *Законь и жизнь*. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/9/9-3.pdf> (С. 135–139).

331. Опацкий Р.Н. Основы формирования целей государственной ювенальной политики: исходные основы. *Вестник Владимирского юридического института*. 2013. № 3(28). С. 202–208.

332. Опацкий Р.Н. Публичный контроль в сфере реализации ювенальной политики в Украине. *Вестник Омского университета*. Серия: «Право». 2014. № 1(38). С. 62–67.

333. Опацкий Р.Н. Характеристика административно-правового принуждения в сфере реализации ювенальной политики. *Вестник университета*

«Кайнар». 2013. № 3. С. 87–93.

334. Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО /UNESCO). URL: <http://novynar.com.ua/files/organizations/unesco>.

335. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi_bin/lows/main.

336. Основы законодательства о ювенальной юстиции Российской Федерации: Федеральный закон. М., 1999. С. 8–9.

337. Основы науки социального управления: учебное пособие. Воронеж, 1971. 377 с.

338. Основы социального управления: учебное пособие /под ред. В.Н. Иванова. М., 2001. 527 с.

339. Основы ювенального права: учебное пособие: в 3-х т. Воронеж: ВИ МВД России, 2003. Т. 1. 183 с.

340. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

341. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України. URL: <http://www.mvs.gov.ua>.

342. Охота на педофилов. *События недели: итоги и факты*. 2012. № 33(63). С. 26.

343. Охрана детства: официальные и методические материалы. Харьков, 1922.

344. Павленко Ю. З безправного не виросте вільний. URL: <http://gazeta.dt.ua/socium/z-bezpravnogo-ne-viroste-vilniy.html>.

345. Павленко Ю. Злочин дитини і кара, або що таке ювенальна юстиція? URL: <http://life.pravda.com.ua/columns/2012/12/14/117682>.

346. Павленко Ю. Міліціонер повинен бути захисником дитини, а не уособлювати каральний орган по відношенню до дитини. URL: <http://www.president.gov.ua/news/22956.html?PrintVersion>.

347. Павленко Ю. Новий КПК зробить процес правосуддя щодо дітей більш гуманним. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/4/20/62050.htm>.

348. Палій О.М. Економічна і соціальна вартість пільгових пенсій. Актуальні проблеми реформування державного управління: матер. щоріч. наук.-практ. конф. наук.-пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів. К., 1997. 29 травня 1997.

349. Парето В. Компендиум по общей социологии. М.: Наука, 2008. 416 с.

350. Парламентські слухання. Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи. К., 2006. № 2. С. 2.

351. Пархомчук Т. Теракти в Україні є. Немає де-юре постраждалих від терактів. *Дзеркало тижня*. 2004. № 20(495). 22–28 травня.

352. Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. К., 2001. 24 с.

353. Петрушев В.А. Толкование права: монография. М.; Иркутск, 2008. 265 с.
354. Печенкін І.В. Незалежний громадський Звіт щодо виконання Україною положень «Конвенції про права дитини» (ООН). К., 2010.
355. Платон. Законы: сочинения: в 3 т. /пер. с древнегреч. М., 1971. Т. 3. Ч. 2. С. 200–241.
356. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник /за ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1990. 539 с.
357. Плутарх. Нума Помпилий. Плутарх: избранные жизнеописания: в 2 т. М.: Правда, 1987. Т. 1. С. 140–330.
358. Повноваження державного соціального інспектора. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/myrgorod/publication/content/10243.htm>.
359. Погорілий О.І. Соціологічна думка ХХ століття: навчальний посібник. К., 1996. 421 с.
360. Покришук В., Ковальський В. Реформування економіки і актуальні проблеми використання робочої сили. *Україна: аспекти праці*. 2002. № 1. С. 27–30.
361. Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права. *Правоведение*. 1975. № 3. С. 76.
362. Поленина С.В. Мультикультуризм и права человека в условиях глобализации. *Государство и право*. 2005. № 5. С. 67.
363. Политико-административное управление: учебник /под ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004. 295 с.
364. Політична система України: проблеми становлення і розвитку: монографія / за ред. В.І. Кафарського. К., 2008. 413 с.
365. Політичне управління: навчальний посібник /Б.А. Гаєвський, В.А. Ребкало, М.В. Туленков. К., 2001. 542 с.
366. Політичні засоби реалізації національної безпеки. URL: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/775/105>.
367. Політологія: підручник /за ред. Ю.М. Розенфельда та ін. Харків, 2001. 384 с.
368. Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора: постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2001 № 1091 (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1098). URL: <http://radankrz.org.ua/p2001-1098>.
369. Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-1378-2>.
370. Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України: наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-1177-2>.
371. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL:

<http://radankrz.org.ua/p2011-811>.

372. Полюхович В.І. Інститут оскарження в адміністративному порядку: загальні засади. Виконавча влада і адміністративне право. К., 2002. С. 193.

373. Попова В.И. К вопросу о предмете советского административного права в связи с его систематизацией. Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 149.

374. Порядок призначення і виплати стипендій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2004 № 882. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-882>.

375. Почесні нагороди за небайдужість до дітей. URL: <http://ssdkoda.gov.ua/pochesni-nagorodi-za-nebajduzhist-do-ditej>.

376. Почтовий М.М. Суб'єкти правової політики. *Право і суспільство*. 2010. № 2. С. 20–24.

377. Права дитини в Україні та ювенальна юстиція? URL: <http://zapad.r-u.org.ua/news/337-news.html>.

378. Правила опіки та піклування: спільний наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26.05.1999 № 34/166/131/88. URL: <http://radankrz.org.ua/p1999-34-166-131-88>.

379. Правова система України: історія, стан та перспективи: в 5 т. /за ред. В.В. Сташиса. Х., 2008. Т. 5. 480 с.

380. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР/Под ред. Лунева А.Е. М.: Наука, 1973. - 538 с.

381. Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы развития: в 2 кн. /под ред. М.Г. Флямера. М., 2000. Кн. II. 234 с.

382. Предеина И.В. Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Саратов, 2005. 214 с.

383. Прибиткова І.М. Основи демографії: підручник. К., 1995. 493 с.

384. Принципи реалізації соціальної політики. URL: http://referaty.lviv.ua/state_regulation/2067-printsipi_realizatsii.html?pn=1.

385. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2012 № 533. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-2012-%D0%BF>.

386. Про відзначення державними нагородами України працівників соціальної сфери: Указ Президента України від 03.11.2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/628/2012>.

387. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

388. Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України. URL:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/648/2004>.

389. Про Всеукраїнську студентську раду: Указ Президента України від 22.11.2001 № 1128/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1128-2001-%D0%BF>.

390. Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.2000 № 1549-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/1549-14>.

391. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 №1621 –IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 14. Ст. 956.

392. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992. № 2811-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/2811-12>.

393. Про додаткові заходи щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 28.03.2008 № 276/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 8. 5 квітня.

394. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 6. Ст. 147.

395. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 146. 5 серпня.

396. Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 585. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. С. 53. Ст. 1779.

397. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

398. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Декларація. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 16. Ст.166.

399. Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року: Закон України від 05.03.2009. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 29. Ст. 395.

400. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

401. Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність: постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2004 № 2. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2-04>.

402. Про затвердження Державної програми «Дитяча онкологія» на 2006–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 19.07.2006 № 983. *Урядовий кур'єр*. 2006. 2 серпня.

403. Про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року: постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 № 244. *Офіційний вісник України*. 2007. № 13. С. 15. Ст. 476.

404. Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 623. *Офіційний вісник України*. 2006. № 20. С. 39. Ст. 1443.

405. Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1016. *Офіційний вісник України*. 2007. № 60. С. 11. Ст. 2378.

406. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Школа майбутнього» на 2007–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2007 № 1071. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. С. 27. Ст. 2543.

407. Про затвердження державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 1242. *Офіційний вісник України*. 2007. № 80. С. 26. Ст. 2975.

408. Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків: Указ Президента України. *Людина і праця*. 1997. № 12. С. 3–7.

409. Про затвердження комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1767. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1767-06>.

410. Про затвердження програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 № 877. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-03>.

411. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. С. 116. Ст. 1589.

412. Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.10.2009 № 1263-р. URL: <http://osvita.ua/legislation/other/5373>.

413. Про затвердження плану заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 330-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/330-2011-p>.

414. Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї: постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 № 1062. *Урядовий кур'єр*. 2002. 21 серпня.

415. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків»: постанова Кабінету Мі-

ністрів України від 16.01.2008 № 14. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

416. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 176. 26 вересня.

417. Про Збройні Сили України: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D1%96%20%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B8%20%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8>.

418. Про звернення громадян: Закон України (із змінами від 13.05.1999 №653-XI, 20.11.2003 №1294-IV, 20.01.2005 №2384-IV). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

419. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

420. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України від 24.05.2011 № 597/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>.

421. Про міліцію: Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20.

422. Про Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту: положення Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1573. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1573-2006-%EF>.

423. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25.

424. Про місцеві державні адміністрації: Закон України. *Офіційний вісник України*. 1999. № 18.

425. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281–XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

426. Про Національну Програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992/2001. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua992-2001/cgi-bin/laws/main.cgi>.

427. Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя: Указ Президента України від 15.03.2002 № 258/2002. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua258-2002/cgi-bin/laws/main.cgi>.

428. Про оборону України: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%83>.

429. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10.12.2010 № 1085/2010. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

430. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 09.04.1995 № 586-XIV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

431. Про основи національної безпеки України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

432. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 26. Ст. 354.

433. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2004 № 2402–III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

434. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 5. 21 лютого.

435. Про Положення про Молодіжну громадську колегію при Голові Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 31.05.2005 № 723. URL: <http://zakon723-2005.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

436. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 70.

437. Про проведення в Україні у 2006 році Року захисту прав дитини: Указ Президента України від 29.11.2005 № 1673/2005. *Урядовий кур'єр*. 2005. 7 грудня.

438. Про проведення в Україні у 2008 році Року підтримки національного усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Указ Президента України від 11.12.2007. *Урядовий кур'єр*. 2007. 19 грудня.

439. Про програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.08.2000 № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. Ст. 1648.

440. Про прожитковий мінімум. Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.

441. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

442. Про розгляд звернень громадян стосовно розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні та гендерної політики: роз'яснення Мін'юсту. URL: <http://xn-80ankme7e.com/18035-pro-rozglyad-zvernen-gromadyan-stosovno-rozvitku-krimnalnoyi-yusticyi-schodo-nepovnoltnh-v-ukrayin-ta-endernoyi-poltiki-rozyasnennya-mnyustu.html>.

443. Про соціальну роботу з дітьми та молоддю: Закон України від 21.06.2003 № 2558–III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

444. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 16. Ст. 167.

445. Про судоустрій України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. Харків, 2005.

446. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

447. Про утворення робочої групи (з впровадження системи ювенальної юстиції в Україні): наказ Міністерства юстиції України від 16.03.2010 № 198/7. URL: <http://document.ua/pro-utvorennja-robochoyi-grupi-doc18849.html>.

448. Про утворення робочої групи з впровадження системи кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: наказ Міністерства юстиції України від 27.05.2010 № 491/7. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/30242>.

449. Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування: законопроект. URL: <http://nf.org.ua/news/2007/20070322.shtml>.

450. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41.

451. Растишин В., Куприянова Т. Управление производительностью: путь к росту. *Человек и труд*. 1996. № 8. С. 70–73.

452. Результати вступу до Європейського Союзу: у 2 ч. Ч. 1. *Публікації Sigma*. № 19; Ч. 2. *Публікації Sigma*. № 20.

453. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях. М., 2002.

454. Релігія й церква як суб'єкти політики. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/6615/44>.

455. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів /за ред. І. Коліушко, В. Тимощука. К., 2006. 192 с.

456. Рецепти боротьби з корупцією від Світового банку. URL: www.tema.in.ua/article/226.html.

457. Робота сектору соціальних інспекторів. URL: http://trnvk.dp.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=163:2010-11-30-17-49-06&catid=54:2010-07-21-09-26-58&Itemid=68.

458. Рогожин С.Л. Международное право как диалог и столкновение цивилизаций. *Московский журнал международного права*. 2002. № 3. С. 26.

459. Роїна О.М. Законодавство про соціальний захист населення. К., 2008. 229 с.

460. Российская наука: тенденции и перспективы. *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ*. 2002. № 21(177). С. 42.

461. Российская правовая политика: курс лекций /под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2010. С. 75.

462. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград. 1997. 177 с.

463. Рубанов А.А. Понятие источника права как проявление метафоричности юридического сознания. *Судебная практика как источник права*. М., 1997. 214 с.
464. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы): приняты резолюцией 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14.12.1990. URL: http://www.un.org/russian/documen_prevention.html.
465. Сабо И. Основы теории права. М., 1974. 214 с.
466. Саксонское зеркало: памятник, комментарии, исследования /отв. ред. В.М. Корецкий. М., 1985. 275 с.
467. Сафонова Т.Я., Цымбал Е.И. Жестокое обращение с детьми и его последствия: учебное пособие. М., 1993. 437 с.
468. Сергиенко М.Е. Жизнь древнего Рима. СПб., 2000. 412 с.
469. Система забезпечення національної безпеки України. URL: http://pidruchniki.ws/12281128/politologiya/sistema_zabezpechennya_natsionalnoyi_bezpeki_ukrayini.
470. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія та практика: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2004. 43 с.
471. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія та практика: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2004. 359 с.
472. Сіленко А. Соціально-політичні наслідки інформаційної революції. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 61–74.
473. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
474. Скакун О.Ф. Право, законність, правопорядок: їх взаємозалежність і тенденції розвитку. *Практична філософія та правовий порядок: зб. наук. ст.* Х., 2000. С. 54–68.
475. Словарь иностранных слов. М., 1989. 657 с.
476. Словник іншомовних слів /за ред. О.С. Мельничука. К., 1977. 756 с.
477. Словник іншомовних слів /за ред. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. К., 2000. 901 с.
478. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М.: Наука, 1977. 331 с.
479. Современный словарь иностранных слов /под ред. Е.А. Гришиной. М., 1993. 898 с.
480. Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. 372 с.
481. Социальное управление: словарь /под ред. В.И. Добренькова, И.М. Слепенкова. М.: Наука, 1994. 574 с.
482. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР /под. общ. ред. В.В. Цветкова. К, 1978.

483. Соціальна стипендія. URL: http://ppos.lnu.edu.ua/studentship_soc.
484. Социальная работа с несовершеннолетними. Опыт организации социальной службы. *Работа с детьми группы риска*. Вып. № 2. М., 2000. С. 77-84.
485. Сперанский К.К. Уголовно-правовая борьба с преступлениями несовершеннолетних и против несовершеннолетних. Ростов-на-Дону, 1991. 267 с.
486. Спиноза Б. Политический трактат. Избранные произведения: в 2 т. М., 1957. Т. 2. 727 с.
487. Спільник С.І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Запоріжжя, 2006. 21 с.
488. Справа «Савіни проти України» (Заява № 39948/06). *Офіційний вісник України*. 2009. № 84. Ст. 2852.
489. Стадник В.В. Менеджмент: посібник. К., 2003. 464 с.
490. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т.2. 600 с.
491. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т. 1. 728 с.
492. Старовойтов О.М. Становление и развитие международной защиты ребенка. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 1998. № 5. С. 51–58.
493. Старостяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959. 312 с.
494. Створення ЮНЕСКО. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MOrg/33.htm>.
495. Стефанюк В. Правові акти управління. *Право України*. 2003. № 7. С. 3–9.
496. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К., 2008. 464 с.
497. Сторожук Р.П. Державна молодіжна політика в контексті європейського вибору України: механізми реалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2007. 25 с.
498. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 11. Ст. 389.
499. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). М., 1974. 157 с.
500. Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність (Узагальнення Верховного Суду України). URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/E4CA91BA11B60773C2257607003A0640>.
501. Субаева О.Н. Становление системы социальной защиты населения РФ в 1991–1995 гг. М., 1999. 190 с.
502. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навчальний

посібник /за ред. Я. Кондратьєв. К., 2002. 547 с.

503. Суды по делам несовершеннолетних в основных капиталистических странах. Законодательство зарубежных стран: обзорная информация. Вып. 6. М., 1987. С. 5.

504. Суслов Е.В. СМИ как инструмент формирования общественного мнения в процессе становления гражданского общества: дис. ... канд. полит. наук: 10.01.10. М, 2004. 225 с.

505. Сучасне управління в суді: навч.-практ. посібник /за ред. І.П. Голосніченко, Г. Пітер. К., 2010. 615 с.

506. Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2003. С. 7.

507. Сущенко В.Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія. К., 1999. 366 с.

508. Тарасова Е.П. Детские суды за границей. Дети-преступники /под ред. М.Н. Гернета. М., 1912. 435 с.

509. Теорія держави і права /С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний та ін. К., 2005. 840 с.

510. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К., 2002. С. 82–83.

511. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики. *Вісник державної служби України*. 2000. № 4. С. 83-89.

512. Тиждень безпеки дорожнього руху «Час діти». URL: <http://main.roadsafety.org.ua/index.php?id=126>.

513. Типове положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2005 № 878. URL: <http://radankrz.org.ua/p2005-878>.

514. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. URL: <http://radankrz.org.ua/p2004-1378-3>.

515. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 8.

516. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М., 1972. 286 с.

517. Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1972. 15 с.

518. Ткачев В. Ювенальный суд – самый праведный. *Парламентская газета*. 2005. № 96. 01 июня.

519. Ткачова О.К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.operation=1&iid=383>.

520. Топольскова И.А. Некоторые вопросы совершенствования уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность. Сучасні правові проблеми профілактики та розкриття злочинів, які

скоюються неповнолітніми: тези доповіді. Донецьк, 2002. С. 77.

521. Топольскова І.О. Втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність як комплексна кримінологічна проблема. *Вісник ЛІВС МВС імені 10-річчя незалежності України*. 2002. № 1. С. 157-170.

522. Транспорт: потерпілі у дорожньо-транспортних пригодах. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

523. Трубников В.М., Павленко Т.А. Концепція кримінально-правової охорони права людини на життя в Україні: монографія. Харків, 2009. 288 с.

524. Туманов Г.А. Орган внутренних дел как система управления. М., 1972. 306 с.

525. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 209 с.

526. Тучак М.О. Деякі проблеми виконання постанов про накладання адміністративних стягнень. *Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: зб. наук. праць*. Суми, 2000. С. 255–256.

527. Тучак М.О. Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ*. 2001. Вип. 16. С. 138.

528. У 2013 році при народженні дітей даватимуть ще більше грошей. URL: <http://tsn.ua/groshi/u-2013-roci-pri-narodzhenni-ditey-davatimut-sche-bilshe-groshey.html>.

529. Уголовная ответственность несовершеннолетних: науч.-практ. пособие /под ред. В.П. Кашепова. М., 1999. 325 с.

530. Украинчук О.В. Обеспечение национальной безопасности в условиях формирования гражданского общества и правового государства в Украине: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 1994. 204 с.

531. Україна: оцінка системи врядування (березень 2006 р.). Публікації Sigma. Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. URL: www.center.gov.ua/ua/198.htm.

532. Україна: оцінка системи врядування (лютий 2007 р.). Публікації Sigma. Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. URL: www.center.gov.ua/ua/198.htm.

533. Уповноважений Президента України з прав дитини. Офіційне Інтернет-представництво Президента України В.Ф. Януковича. URL: <http://www.president.gov.ua/content/pravadytyny.html>.

534. Управление социального обеспечения штата Иллинойс (весна/лето 2004 г.). *Информационный бюллетень (Solutions Newsletter)*. URL: <https://www.dhs.state.il.us/OneNetLibrary/27893/documents/CoronavirusInfo/IDH-S-Weekly-Bulletin-10-02-20-Russian.pdf>.

535. Управлінські аспекти соціальної роботи: курс лекцій /за ред. М. Ф.Головатого. К, 2004. 238 с.

536. Успенская Т.Н. Становление отечественной модели социальной защиты населения: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 1998.

537. Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах: Закон України від 23.06.2004 № 1845-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 38. Ст. 476.

538. Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії: Закон України від 03.04.2003 № 716-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 29. Ст. 226.

539. Фещенко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 19 с.

540. Философский словарь /И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк и др. К., 2006. С. 203.

541. Философский словарь /И.Т. Фролов. М., 1975. 647 с.

542. Філіппенко Є.П. Деякі аспекти діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав дитини. *Порушення прав людини: торгівля людьми, гендерне насильство, сексуальна експлуатація дітей: тези доповіді*. Кіровоград, 2008. С. 180.

543. Ховрин А.Ю. Государственная молодёжная политика: синтез патернализма и социального партнёрства. *Социально-гуманитарные знания*. 2007. № 1. С. 122.

544. Хроника взрывов боеприпасов на территории Украины. *Корреспондент*. 2008. 29 августа.

545. Цибуліна І.В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2006. 21 с.

546. Цибуліна І.В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2006. 224 с.

547. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

548. Черкасов В.В., Платонов В.В., Третьяк В.Й. Управленческая деятельность менеджера. Основы менеджмента. К., 1998. 147 с.

549. Чернышов К.К. Национальная безопасность: системный подход к исследованию. *Безопасность и государство*. 2003. № 7. С. 39.

550. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. М., 1968. 72 с.

551. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. 475 с.

552. Чорний Г.М. Управління: концептуальні засади національного менеджменту: монографія. К., 2005. 102 с.

553. Чорній Л. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування: аналіт. звіт. К.: Центр громад. експертизи, 2009. 104 с.

554. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2007. 236 с.

555. Швецов А.А. Национальная безопасность в условиях государственного становления. *Безопасность и государство*. 2001. № 11. С. 80.

556. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: тези доповіді. К., 1996. С. 16.

557. Шепард А. Звіт про законодавчі служби в Канаді (вересень 1998 р.). Оттава, 1998.

558. Шеппель К.Л. Новый венгерский Конституционный Суд. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 21.

559. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правове питання): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 24 с.

560. Шипілова Л.М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 21.01.01. К., 2007. 219 с.

561. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): підручник. К., 2002. 354 с.

562. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

563. Штыкова Н.Н. Ювенальная юстиция в США, Англии и России XIX–XX века (историко-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2001.

564. Шульц О.А. Генезис сучасної доктрини прав дитини у зарубіжних країнах: конституційно-правові аспекти. *Порівняльно-правові дослідження: Українсько-грецький міжнар. юрид. журнал*. 2009. № 2. С. 91–96.

565. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. К., 2011. URL: http://www.ombudsman.gov.ua/07022011/Dopovid_8_1.pdf.

566. Ювенальна політика. URL: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&output=search&sclient=psy-b&q=%D1%8E%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%88c1fffa69396b5b&biw=1024&bih=653>.

567. Ювенальная юстиция или ювенальная диктатура? URL: <http://www.pravoslavie.ru/guest/080131143826.htm>.

568. Ювенальная юстиция: правовые и технологические аспекты. *Работа с детьми группы риска*. М., 2000. Вып. № 7. С.80–84.

569. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К., 1983. 259 с.

570. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Ю.С. Шемшученко та ін. К., 2003. Т. 5: П–С. 736 с.

571. Ягофаров Д.А. Ювенальное право. Основы государства и права. 2003. № 1. С. 75.

572. Як створити дитячий будинок сімейного типу. URL:

<http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=%D1%8F%D0%BA%20%D1%81b%20v>.

573. Яка процедура усиновлення дитини громадянами України? URL: <http://pravaditej.org.ua/news/20081210245>.

574. Якобсен М. Обращение с несовершеннолетними правонарушителями в Дании. Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений: матер. Междун. науч.-практ. конф. (г. Санкт-Петербург, 26-28 ноября 1999 г.). СПб.: СПб. ун-т МВД России, 1999. Ч. 1. С. 59–63.

575. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. 227 с.

576. Ярмыш А.Н. Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения. Эффективность инвестиций в безопасность дорожного движения: материалы круглого стола. СПб., 2008. С. 38–39.

577. Яровая С.В. Ювенальные суды: за и против. *Юрист*. 2008. № 6. С. 15.

578. Яценко В.П. Управлінські послуги в діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник ОЮІ МВС України*. 2003. № 2. С. 77–91.

579. «Three Ones» key principles. Coordination of National Responses to HIV/AIDS. Guiding principles for national authorities and their partners. UNAIDS. URL: http://data.unaids.org/UNA-docs/Three-Ones_KeyPrinciples_en.pdf.

580. Avner N. The lobbying and advocacy handbook for nonprofits organizations: shaping public policy at the state and local level. Saint Paul, 2002.

581. Barry H. The dangers of detention: The impact of incarcerating youth in detention and other secure congregate facilities. Baltimore, 2004.

582. Benda B.B. A study of recidivism of serious and persistent offenders among adolescents. *Journal of criminal justice*. 1999. 27(2). P. 111–126.

583. Bor J. The political economy of AIDS leadership in developing countries: an exploratory analysis. *Social science and medicine*. 2007. N 64. P. 1585–1599.

584. Briefing Sheet. The challenge of coordination. URL: <http://www.ghinet.org/news.htm#sheets>.

585. Bundesgerichtshof MDR. 1958. P. 356.

586. Cohen M.A. The monetary value of saving a high risk youth. *The Journal of qualitative criminology*. 1998. N 14(1). P. 5–33.

587. Dishion T.J. When interventions harm: peer groups and problem behavior. *American Psychologist*. 1999. N 54(9). P. 755–764.

588. Domhoff G.W. The higher circles: the governing class in America. N.Y., 1970. P. 223.

589. Donziger S.A. The real war on crime: the report of the National criminal justice commission. New York, 1996.

590. Drucker P.F. The practice of management. Butterworth-Heinemann, 1999.

591. Dye T. Who's running America? New Jersey, 1995.

592. Etzioni-Halevy E. Classes and elites in democracy and democratization. N.Y. & London, 1997. P. 243–250.
593. Fayol H. Administration industrielle et generale; prevoyance, organisation, commandement, coordination, controle. URL: <http://www.worldcat.org>.
594. Hauber R. Spezialisierung als Icgitimationjugendgerichtlichen handels. ZfJ., 1977.
595. Hauser II. Der jugendrichter – idee und wirklichkeit. MscluKrim, 1980. P. 6.
596. Holman B. The dangers of detention: the impact of incarcerating youth in detention and other secure congregate facilities. Baltimore.
597. Howlett M. Studing public policy: policy cycles and policy subsystems. Oxford, 1995. P. 53.
598. Jugendgerichtsgesetz. In der fassung der bekanntmachung vom 11. Dezember 1974, zultz geandert durch Gesetz vom 19.12.2000. Beck Mucnchen: 2001. P. 423.
599. Keeling D. Management in government. London, 1972.
600. Management /Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. Cambridge, 1988.
601. Melstner A. Political feasibility and political analysis /Arnold Melstner. *Public administration review*. Vol. 32. № 6. November/December, 1972. P. 856–867.
602. Pal L. A. Beyond policy analysis: public issue management in turbulent times. Toronto, 2009.
603. Pollitt C. Public management reform: a comparative analysis. Oxford, 2004.
604. *Public administration review*. Vol. 56. № 3. May/Jun., 1996. P. 247–255.
605. Schaffslein F. Jugendstrafrccht: eine systematische darstellung. Stuttgart; Berlin; Kyn, 1998.
606. Sickmund M. Census of juveniles in residential placement data book /M. Sickmund, T.J. Sladky and W. Kang. Washington, 2005.
607. Snyder H. Juvenile arrests. Washington, 2005.
608. Social reactions to juvenile delinquency. *Kommentar des European committee on crime problems*. P. 44–48.
609. Stewart W. Road safety in modern society and global economy. London, 2003. P. 24–25.
610. The Juvenile justice (Care and protection of children). Act, 2000. URL: <http://swd.kerala.gov.in/docs/adoption/jjact2000.pdf>.
611. The moral and political status of children /Ed. Archard D. University of Victoria (Canada), 2002. P. 1.
612. Underskriftskampanjen MOT BARNEVERNET! URL: <http://opprop.r-b-v.net/info>.
613. Walter M. Stellung und bedeutung des strafverteidigers im jugendkriminalrechtlichen. Verfahren: NStZ, 1987.

Наукове видання

Опацький Роман Миколайович

**ЮВЕНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

Монографія

За науковою редакцією
доктора юридичних наук, професора,
Б.О. Логвиненка

Редактор, оригінал-макет, дизайн –
А. В. Самотуда

Підп. до друку 12.11.2020 р. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times.
Друк трафаретний (RISO), цифровий. Папір офісний. Ум.-друк. арк. 32,25.
Обл-вид. арк. 32,50. Зам. № 05/20-м. Тираж 50 прим.

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ
49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 756-46-41
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6054 від 28.02.2018