

Сизоненко А.С.

Департамент персоналу Міністерства внутрішніх справ України

## ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЮВЕНАЛЬНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

*У статті автор розглядає теоретико-прикладні підходи до нормативно-правового забезпечення запобігання ювенальній злочинності. Вказується, що за наявного стану законодавства додаткове прийняття окремого (базового) закону з питань протидії (запобігання) злочинності неповнолітніх навряд чи є доцільним. Зважаючи на те, що відповідні відносини вже певною мірою урегульовані іншими нормативно-правовими актами, поява такого закону може мати наслідком поглиблення проблеми множинності законів, часткове дублювання окремих законодавчих положень, а відповідно, виникнення ускладнень у правозастосуванні. Автор указує, що заслуговує на увагу підхід, за якого у нормативно-правових актах чітко визначається перелік суб'єктів взаємодії у певних відносинах. При цьому видається, що, окрім органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, указаних у Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», до цього переліку необхідно включити й інших суб'єктів, що через специфіку покладених на них завдань здатні виявляти неповнолітніх осіб, схильних до вчинення правопорушень, та відповідним чином корегувати їхню поведінку. Зокрема, це стосується центрів соціальних служб, органів управління освітою, навчальних закладів, установ та організацій системи освіти, громадських об'єднань, що безпосередньо здійснюють освітньо-виховні та інші функції стосовно неповнолітніх осіб. На доцільність доопрацювання положень законодавства стосовно кола суб'єктів, задіяних у реалізації заходів щодо запобігання ювенальній злочинності, вказує й Національна стратегія, у якій констатовано, що виконання більшості функцій, пов'язаних з профілактикою та протидією злочинності серед дітей, нині покладено на органи Національної поліції, МВС та Мін'юсту. Разом із тим ефективна профілактика злочинності, формування ціннісних життєвих орієнтирів та правосвідомості молоді, у тому числі шляхом навчально-виховного впливу, невід'ємно пов'язані з діяльністю інших органів, служб та установ, зокрема МОН, Мінсоцполітики, Мінмолодьспорту, облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** неповнолітні, запобігання, нормативно-правове регулювання, кримінальне право, Національна поліція, положення, ювенальна злочинність, кримінальна відповідальність.

Будь-яке запобігання кримінально-протиправній діяльності полягає у встановленні чіткого алгоритму взаємодії між відповідними організаціями, установами та ін., основні завдання яких – працювати з особами, які вчинили кримінальні правопорушення. Особливої актуальності це набуває, коли йдеться про неповнолітніх. Необхідною передумовою ефективного запобігання ювенальній злочинності є належне нормативно-правове забезпечення діяльності державних органів та інших суб'єктів, що виконують різні завдання у відповідній сфері. Зважаючи на це, у рамках наукового опрацювання криминологічного механізму запобігання ювенальній злочинності окрему увагу необхідно приділити дослідженню стану

такого забезпечення та обґрунтуванню напрямів його удосконалення.

Насамперед привертає увагу, що окремі науковці висловлюють думку про необхідність прийняття окремого закону, спеціально присвяченого питанням протидії злочинності (правопорушенням) неповнолітніх осіб. Зокрема, за результатами дослідження стану правового забезпечення протидії злочинності неповнолітніх М.В. Гричанюк зазначає, що правильне застосування нормативно-правових актів, які діють у цій сфері, ускладнено такими чинниками, як: недосконалість законодавчих актів, їх неузгодженість між собою, подекуди суперечливість їхнього змісту, відсутність цілісної їх системи; ситуативність у розробці

нормативно-правових актів у сфері протидії злочинності неповнолітніх; відсутність практики кримінологічної експертизи проєктів відповідних документів; неадаптованість нормативно-правових актів щодо протидії злочинності неповнолітніх до сучасного політичного курсу держави; наявність конкуренції між нормами законів та відповідними рішеннями місцевих органів влади й управління; невідповідність більшості законів та підзаконних нормативно-правових актів потребам захисту суспільних, державних та особистих інтересів неповнолітніх; прийняття нормативно-правових актів у сфері протидії злочинності неповнолітніх без урахування специфіки сучасного стану цього виду злочинності та постійних змін чинного законодавства у цій сфері. У контексті викладеного дослідника пропонує прийняття самостійного та базового Закону «Про протидію злочинності неповнолітніх» як нормативно-правової основи визначення пріоритетних напрямів діяльності відповідних суб'єктів щодо реагування на нові форми і способи вчинення протиправних діянь неповнолітніми шляхом регулювання самого механізму протидії злочинності неповнолітніх загалом [1, с. 7]. У зв'язку з вищенаведеною позицією видається, що за наявного стану законодавства додаткове прийняття окремого (базового) закону з питань протидії (запобігання) злочинності неповнолітніх навряд чи є доцільним. Зважаючи на те, що відповідні відносини вже певною мірою урегульовані іншими нормативно-правовими актами, поява такого закону може мати наслідком поглиблення проблеми множинності законів, часткове дублювання окремих законодавчих положень, а відповідно, виникнення ускладнень у правозастосуванні.

З урахуванням цього спадає на думку, що в рамках удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів у сфері запобігання ювенальній злочинності доцільно насамперед зосередити зусилля на доопрацюванні чинних нормативно-правових актів, що становлять правову основу цієї діяльності. Насамперед це стосується Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» як ключового законодавчого акта, що регламентує питання профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку.

Аналіз цього Закону дає підстави стверджувати, що суттєвим його недоліком є неналежне розмежування та недостатня конкретизація компетенції різних суб'єктів, задіяних у профілактиці

правопорушень серед неповнолітніх. Так, стаття 4 цього Закону визначає основні завдання та права центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, служб у справах дітей. При цьому нормативний матеріал у цій статті розміщено в такий спосіб, що для всіх цих органів встановлено одні й ті самі завдання та одні й ті самі права, тоді як є очевидним, що компетенція цих органів не може бути однаковою. Як наслідок, межі участі та відповідальності кожного із зазначених органів у здійсненні соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх стають доволі розпливчастими. Більш того, на цей час центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей, є Міністерство соціальної політики України. При цьому, на відміну від вищеназваного Закону, чинна редакція Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423, взагалі не передбачає завдань і повноважень цього Міністерства стосовно профілактики правопорушень серед дітей [2]. Вочевидь, є застарілими і положення статей 1, 2 цього Закону, в яких міститься зазначення на належність до системи органів, що здійснюють соціальний захист і профілактику правопорушень серед дітей, двох центральних органів виконавчої влади: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сім'ї та дітей, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей. Між тим і формування, і реалізація державної політики у зазначеній сфері нині забезпечуються Міністерством соціальної політики України [2].

Насамперед заслуговує на увагу підхід, за якого у нормативно-правових актах чітко визначається перелік суб'єктів взаємодії у певних відносинах. Такий перелік необхідно визначити і у загальній частині вищеназваного Порядку, при цьому видається, що, окрім органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, зазначених у Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», до цього переліку необхідно включити й інших суб'єктів, що через специфіку покладених на них завдань здатні виявляти неповнолітніх осіб, схильних до вчинення правопорушень, та відповідним чином корегувати їхню поведінку.

Зокрема, це стосується центрів соціальних служб, органів управління освітою, навчальних закладів, установ та організацій системи освіти, громадських об'єднань, що безпосередньо здійснюють освітньо-виховні та інші функції стосовно неповнолітніх осіб. На доцільність доопрацювання положень законодавства стосовно кола суб'єктів, задіяних у реалізації заходів щодо запобігання ювенальній злочинності, вказує й Національна стратегія, у якій констатовано, що виконання більшості функцій, пов'язаних з профілактикою та протидією злочинності серед дітей, нині покладено на органи Національної поліції, МВС та Мін'юсту. Разом із тим ефективна профілактика злочинності, формування ціннісних життєвих орієнтирів та правосвідомості молоді, у тому числі шляхом навчально-виховного впливу, невід'ємно пов'язані з діяльністю інших органів, служб та установ, зокрема МОН, Мінсоцполітики, Мінмолодьспорту, облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на множинність суб'єктів взаємодії, в окремих із вищезгаданих нормативно-правових актів визначені уповноважені органи, що виступають координаторами взаємодії інших суб'єктів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях у вирішенні певних питань. Подібним чином координаторів взаємодії доцільно визначити і у рамках врегулювання відносин стосовно профілактики правопорушень (у тому числі кримінальних) серед неповнолітніх осіб. При цьому найбільш оптимальним варіантом буде покладення координаційних функцій: на загальнодержавному рівні – на підрозділ ювенальної превенції центрального органу управління поліцією; на регіональному рівні – підрозділи ювенальної превенції головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві; на місцевому рівні – підрозділи ювенальної превенції територіальних (відокремлених) підрозділів ГУНП. Зазначене зумовлене тим, що такі підрозділи спеціально створені для здійснення профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, і порівняно з іншими органами і службами вони мають більше можливостей стосовно забезпечення такого запобігання.

Для забезпечення узгодженості дій різних суб'єктів взаємодії на рівні пропонованого нормативно-правового акта доцільно також передбачити алгоритми дій певних суб'єктів у найбільш типових ситуаціях, у тому числі здійснення ними

інформаційного обміну. При цьому окрему увагу потрібно приділити регламентації питань стосовно виявлення неповнолітніх осіб, які схильні до вчинення правопорушень. У цьому контексті пропонується визначити, що у разі виявлення таких осіб певним суб'єктом взаємодії він передає відповідну інформацію уповноваженому підрозділу ювенальної превенції Національної поліції, який своєю чергою організовує ведення профілактичної роботи із зазначеними особами, залучаючи для цього за потреби інших суб'єктів взаємодії, з урахуванням індивідуальних властивостей неповнолітніх осіб та інших обставин.

Дієвим складником механізму міжвідомчої координації дій суб'єктів взаємодії, узгодження їхніх завдань у досліджуваній сфері може стати підготовка та подальша реалізація на регіональному та місцевому рівнях міжвідомчих комплексних планів заходів з профілактики правопорушень серед неповнолітніх осіб, з урахуванням чого у пропонованому нормативно-правовому акті варто передбачити положення щодо підготовки та виконання таких планів.

Не менш важливим питанням є нормативно-правове забезпечення обліку неповнолітніх осіб, які вчинили кримінальні правопорушення. В контексті цього питання у Національній стратегії та плані заходів з її реалізації наголошено на відсутності дезагрегованої статистики за ознакою статі, що негативно впливає на здійснення профілактики правопорушень та реабілітацію дітей. У зв'язку з цим заплановано удосконалення системи єдиного інформаційного обліку дітей, що вчинили правопорушення, із зазначенням статі таких дітей. Проте зазначене завдання, як і інші вищезгадані завдання, дотепер залишається невиконаним.

Необхідність вирішення цієї проблеми не викликає сумнівів, адже на цей час різні органи і служби ведуть розрізнений облік відомостей про неповнолітніх правопорушників, керуючись відомчими нормативно-правовими актами, що встановлюють різні форми ведення такого обліку. Натомість єдиної інформаційної бази даних щодо таких осіб нині не сформовано, що суттєво знижує можливості для запобігання ювенальній злочинності.

Прийнятним варіантом урегулювання зазначеної проблеми може стати закріплення на рівні Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» вимоги стосовно створення та ведення банку даних про неповнолітніх осіб, що вчинили кримінальні пра-

вопорушення (як єдиної інформаційно-аналітичної системи, призначеної для накопичення, зберігання, обліку, пошуку та використання даних про таких осіб). Поряд із цим процедурні питання, пов'язані із формуванням, адмініструванням та доступом до такої інформаційно-аналітичної системи, можуть бути регламентовані Порядком ведення банку даних про неповнолітніх осіб, що вчинили кримінальні правопорушення, із затвердженням його постановою Кабінету Міністрів України.

Під час опрацювання напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності державних та інших органів і служб у сфері запобігання ювенальній злочинності окрему увагу варто звернути й на пункти Національної стратегії та план заходів з її реалізації, в яких ідеться про потребу запровадження проведення оцінки ризиків вчинення правопорушень дітьми (у тому числі розроблення та затвердження акта з оцінки ризиків вчинення правопорушень дітьми). У зв'язку з цим видається, що вирішення цього завдання потребує розробки та затвердження Міністерством внутрішніх справ України Порядку проведення оцінки ризиків вчинення правопорушень неповнолітніми особами.

Крім того, планом заходів з реалізації Національної стратегії прямо передбачена необхідність затвердження Порядку організації соціально-виховної роботи з неповнолітніми засудженими для забезпечення їхньої ресоціалізації. Головним розробником цього Порядку визначено Міністерство юстиції України. Зважаючи на те, що раніше цим Міністерством видано Наказ «Про організацію соціально-виховної та психологічної роботи із засудженими» із низкою додатків, що регламентують різні аспекти цих напрямів роботи, вищевказаний Порядок доцільно затвердити як окремий додаток до цього наказу.

У разі підготовки Національної стратегії та плану заходів з її реалізації окремо наголошено і на такій проблемі, як відсутність ефективної практики розроблення і затвердження програм профілактичної роботи, що передбачають загальні вимоги до профілактики, зміст такої роботи, моніторинг результативності. У зв'язку з цим планом заходів з реалізації стратегії передбачена необхідність підготовки та надання органам місцевого самоврядування методичних рекомендацій щодо включення заходів із профілактики правопорушень серед дітей та надання послуги «соціальна профілактика» до програм соціально-економічного розвитку.

У контексті цієї тези спадає на думку, що під час підготовки програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць до їх змісту можуть бути включені окремі запобіжні заходи загальносоціального характеру. Однак поряд із цим для ефективного запобігання ювенальній злочинності необхідною є й розробка окремих цільових програм, спеціально спрямованих на запобігання цьому виду злочинності.

Питання застосування програмного підходу у сфері запобігання ювенальній злочинності (злочинності неповнолітніх) раніше вже були предметом уваги окремих науковців. Зокрема, дослідивши стан законодавчого забезпечення діяльності спеціальних органів та установ для неповнолітніх, Т.Л. Кальченко наголосила на необхідності прийняття спеціальної програми про запобігання злочинності серед неповнолітніх, в якій знайшли би відображення завдання і основні принципи цієї діяльності, права та обов'язки всіх суб'єктів попередження злочинності (а не тільки спеціальних органів, служб та установ), основні її рівні і сфери, юридично значимі форми, заходи і засоби запобігання злочинам та інші питання. На думку авторки, з прийняттям такої програми роль спеціальних органів та установ у запобіганні злочинності серед неповнолітніх також істотно зросте [3, с. 11].

У зв'язку з вищевказаною позицією видається, що розробка і прийняття пропонованої спеціальної програми як єдиного документа загальнодержавного рівня навряд чи є доцільним, оскільки більшість суб'єктів запобігання ювенальній злочинності функціонують на регіональному та місцевому рівнях, а розробка і реалізація комплексу конкретних запобіжних заходів має враховувати регіональну (місцеву) специфіку. В цьому контексті можна погодитися з думкою Н.С. Юзікової, котра зазначає, що вирішення проблеми запобігання злочинності неможливе лише засобами загальнодержавного управління, необхідна регіональна програмна підтримка превентивної діяльності та комплексний підхід до координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів і громадських організацій, волонтерів. З урахуванням цього Н.С. Юзікова запропонувала розробку Типової програми запобігання злочинності неповнолітніх, яка на рівні області може бути адаптована до особливостей і можливостей регіону (з урахуванням рівня криміналізації та віктимізації середовища неповнолітніх) та інтегрована у наявну систему запобігання злочинності неповнолітніх [4, с. 368–369].

Поділяючи такий підхід, потрібно водночас відзначити, що однією з умов його успішної реалізації має бути належне нормативно-правове та методичне забезпечення. З урахуванням цього на рівні Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» та запропонованого вище Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх осіб, доцільно закріпити повноваження відповідних підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України щодо розробки (у взаємодії з іншими суб'єктами) регіональних та місцевих програм запобігання ювенальній злочинності, подання їх на затвердження відповід-

ній місцевій раді та організації виконання цих програм.

Таким чином, на цей час в Україні загалом сформовано нормативно-правову базу, що встановлює правові засади запобігання ювенальній злочинності (злочинності неповнолітніх) і тією чи іншою мірою регламентує діяльність окремих органів (служб, спеціальних установ) стосовно запобігання такій злочинності. Разом із тим аналіз вищевказаних нормативно-правових актів, наукових праць та інших джерел дає підстави виокремити низку проблемних (дискусійних) питань, що стосуються подальшого удосконалення відповідного законодавства і потребують теоретичного опрацювання.

### Список літератури:

1. Гричанюк М.В. Механізм протидії злочинності неповнолітніх : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2018. 18 с.
2. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. *Офіційний вісник України*. 2015. № 51. Ст. 1655 (Зі змінами).
3. Кальченко Т.Л. Запобігання злочинності неповнолітніх в Україні спеціальними органами та установами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 19 с.
4. Юзікова Н.С. Злочинність неповнолітніх: закономірності розвитку, теорія та практики запобігання і протидії їй в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2017. 536 с.
5. Звіт за результатами експертного обговорення питання реформування закладів соціальної реабілітації дітей. URL: <https://www.prostir.ua/?blogs=yak-spytaty-z-tyh-koho-ne-mozhna-karaty>.
6. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1927-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 2. Ст. 58. (Зі змінами).
7. Про затвердження плану заходів з реалізації Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1335-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 16 січня. № 8.
8. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 783. *Офіційний вісник України*. 2012. № 64. Ст. 2615 (Зі змінами).
9. Про затвердження Порядку взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Наказ Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України від 3 квітня 2018 р. № 974/5/467/609/280. *Офіційний вісник України*. 2018. № 35. Ст. 1252.
10. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658. *Офіційний вісник України*. 2018. № 69. Ст. 2332.
11. Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі дітей, які постраждали від жорстокого поводження : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 585. *Офіційний вісник України*. 2020. № 57. Ст. 1779 (Зі змінами).
12. Проект наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах». Офіційний вебсайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/projects/682/>.

**Syzonenko A.S. THE THEORETICAL AND APPLIED APPROACHES  
TO NORMATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF JUVENILE CRIME PREVENTION**

*In the article the author considers theoretical and applied approaches to normative-legal maintenance of juvenile crime prevention. It is indicated that in the current state of legislation, the additional adoption of a separate (basic) law on combating (preventing) juvenile delinquency is hardly appropriate. Given that the relevant relations are already to some extent regulated by other regulations, the emergence of such a law may result in deepening the problem of multiplicity of laws, partial duplication of certain legislative provisions, and consequently the emergence of complications in law enforcement. The author points out that the approach is noteworthy, according to which the normative legal acts clearly define the list of subjects of interaction in certain relations. Such a list must be defined in the general part of the above Procedure, it is seen that in addition to bodies and services for children, special institutions and establishments specified in the Law of Ukraine "On bodies and services for children and special institutions for children", before the list should include other entities that, due to the specifics of the tasks assigned to them, are able to identify minors prone to committing offenses, and to adjust their behavior accordingly. In particular, this applies to centers of social services, education authorities, educational institutions, institutions and organizations of the education system, public associations that directly perform educational and other functions in relation to minors. The expediency of revising the provisions of the legislation on the range of actors involved in the implementation of measures to prevent juvenile delinquency is indicated by the National Strategy, which states that most of the functions related to the prevention and combating of juvenile delinquency are currently entrusted to the National police, the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Justice. At the same time, effective crime prevention, formation of life values and legal awareness of young people, including through educational influence, are inextricably linked with the activities of other bodies, services and institutions, including MES, Ministry of Social Policy, Ministry of Youth and Sports, regional state administrations and bodies, local government.*

**Key words:** minors, prevention, normative-legal regulation, criminal law, National police, regulations, juvenile delinquency, criminal liability.