

## Взаимодействие органов государственной власти с общественностью как фактор внедрения ювенальной юстиции в Украине

Р.Н. ОПАЦКИЙ

Определены формы взаимодействия органов государственной власти с общественностью как фактор внедрения ювенальной юстиции в Украине. Проанализированы их особенности и способы воздействия на развитие соответствующей сферы общественных отношений. На основании анализа общественно-политической практики делается вывод о необходимости внедрения новых форм взаимодействия органов государственной власти с общественностью как фактор внедрения ювенальной юстиции в Украине, единого подхода к обеспечению прав детей.

**Ключевые слова:** взаимодействие, публичный контроль, государственная ювенальная юстиция, права детей, управленческая деятельность, публичная власть, контроллинг.

The forms of cooperation between state authorities and the public as a factor in the implementation of the juvenile justice system in Ukraine are defined. Their characteristics and methods of influence on the development of corresponding spheres of social relations are analyzed. The conclusion about the need to introduce new forms of cooperation between public authorities with the public, as a factor in the implementation of juvenile justice in Ukraine and a common approach to ensuring the rights of children is made, based on the analysis of social and political practice.

**Keywords:** interaction, public control, public control, state juvenile justice system, children's rights, administrative activity, public power, controlling.

**Постановка проблемы.** Анализ изменений, происходящих в социальной системе страны, ее реструктуризация и реформирование свидетельствуют о том, что совершенствование контроля необходимо в качестве неотъемлемой функции государственного управления, обеспечивающей устойчивое и безопасное функционирование субъектов реализации ювенальной политики. Не является исключением и ювенальная сфера, где скорейшее введение эффективной системы государственного контроля может стать залогом прекращения негативных тенденций, имеющих место особенно сейчас. В то же время разработать действенные меры, направленные на совершенствование существующей системы государственного контроля в сфере ювенальной политики в Украине, крайне трудно без теоретического выяснения сущности термина «контроль» и его определенных составляющих.

**Обзор последних исследований и публикаций.** Вопросам контроля и надзора в научной литературе всегда уделялось определенное внимание, и поэтому на сегодняшний день существует много подходов к выяснению сущности этого явления, а также множество соответствующих определений упомянутого понятия. Рассмотрению данных категорий в той или иной степени были посвящены труды Е.А. Агеева, В.В. Богуцкий, В.Л. Грохольский, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, М.М. Литвин, В.И. Ляшенко, Б.Н. Марченко, В.В. Половников, А.П. Рябченко и другие. Однако имеющиеся труды ученых не раскрывают содержания общественного контроля в сфере реализации ювенальной политики.

**Цель исследования.** Заключается в раскрытии особенностей публичного контроля в сфере реализации ювенальной политики. Для достижения этой цели целесообразно решить следующие задачи: провести тщательный анализ форм публичного контроля в сфере реализации ювенальной политики; активизировать поиск оптимальных форм публичного контроля в указанной сфере.

**Основной материал.** Термин «контроль» появился несколько столетий назад. С этимологической точки зрения контроль (от французского – «controle») – «проверка, а также постоянное наблюдение с целью проверки и надзора» [1], [2, с. 286]. Французское «controle», в свою очередь, образовалось от латинского «contra» – префикс, означающий «противодействие», «противоположность» тому, что выражено во второй части слова, например «контрреволюция», «контрманевр». Во второй части слова «контроль» содержится слово «роль» (от лат. «Role»), то есть «мера воздействия, значение, степень участия в чем-то» [3, с. 255, 447]. «Степень участия в чем-то» – один из вариантов толкования слова «контроль», – следует

рассматривать как осуществление любого действия. В этом случае в значении слова «контроль», кроме «проверки» или «надзора с целью проверки», следует еще один смысл этого слова, который иногда не берется в счет – противодействие, что-то нежелательное [4, с. 62].

Прежде всего Верховная Рада Украины с целью недопущения разносторонней трактовки данной концепции должна создать специальный комитет по данному вопросу.

Процесс создания государства в Украине на принципах демократического управления в последнее время стал более эффективным, но системного подхода к внедрению надлежащего контроля в государстве еще нет. Поэтому по материалам оценки и рекомендациям SIGMA Правительству Украины [5], [6] в сфере административного законодательства и государственной службы Украины имеются такие проблемы: недостаточность прозрачности и открытости государственного управления в Украине; нечеткость разграничения политической и административной сфер; недостаточный уровень профессионализма государственной службы и тому подобное по сравнению со странами Европейского Союза.

Учитывая имеющиеся проблемы среди ряда рекомендаций, SIGMA в частности отметила, что необходимо принять, воплотить и пересматривать законодательство, касающееся открытости и прозрачности управления; усиливать механизмы контроля, отчетности и ответственности; принять Закон Украины «О государственной службе», способный гарантировать независимость, беспристрастность и профессионализм государственных служащих, единство управления персоналом в системе государственной службы; обеспечить подготовку новых специалистов для обеспечения эффективной реформы общих рамок административного законодательства и государственной службы; разработать и принять соответствующую законодательную базу на принципах единого административного пространства Европейского Союза; внедрить внешний аудит, который должен базироваться на четких полномочиях на аудит всех органов, фондов и организаций [7].

Проблемы, возникшие в обществе в процессе формирования и реализации ювенальной политики в Украине, можно охарактеризовать следующим образом: несоответствие между достигнутой политической свободой и неэффективной, а иногда коррупционной практикой государственной службы; неадекватность оценок государственной властью и общественностью о необходимости создания законченной структуры системы контроля за деятельностью власти в Украине для усиления исполнительской дисциплины государственных служащих; нехватка квалифицированных и профессионально-качественных услуг, оказываемых государственными служащими политикам и гражданам; нормативно-правовые пробелы по контролю в органах государственной власти и органах местного самоуправления; необособленные выполнение и контроль за выполнением; в системе государственной службы с государственными служащими не проводится надлежащее информирование о дисциплинарной ответственности, не отработаны механизмы преодоления должностных проступков.

В связи с этим возникает вопрос, почему же возникли эти проблемы. По нашему мнению, прежде всего, причиной таких проблем, как ни парадоксально, стал сам процесс демократизации в Украине, который демонополизировал однопартийную власть. Во времена УССР на всех уровнях образования и труда объективная информация была заменена пропагандой, которая и воспитала соответствующее отношение к функциональным обязанностям. А из-за причин существования репрессивного аппарата тоталитарной системы власти во времена УССР и понятного желания построить гражданское общество была фактически разрушена и система контроля.

Успешное внедрение этих намерений для эффективного функционирования страны на мировых рынках и социального уровня жизни невозможно без налаживания всестороннего контроля, который должен включать мониторинг деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как внутренний, так и внешний со стороны центральных органов власти, а также и контроль со стороны общественности [8].

Решение этих проблем необходимо для создания системы, которая будет предоставлять, с одной стороны, право общественности на контроль за принятием и внедрением решений исполнительной властью. Укреплением гарантий реализации гражданами конституционных прав, свобод и законных интересов является создание эффективных организационных и правовых условий.

Говоря о публичном контроле в сфере реализации ювенальной политики в Украине, нельзя не упомянуть о таких формах публичного контроля как обращение граждан, собрание граждан, местные инициативы и общественные слушания.

Публичный контроль в сфере реализации ювенальной политики может осуществляться идеологическими, религиозными, социо-культурными, морально-психологическими и другими методами, в зависимости от конкретных условий и поставленных целей. В качестве критериев для осуществления общественного контроля выбирают правовые (писанные) и этические (неписанные) нормы и общественные ценности, которые используются в качестве эталонов при оценке деятельности объектов контроля и ее результатов.

Общественными последствиями публичного контроля в сфере реализации ювенальной политики могут быть общественное порицание или общественное одобрение.

По сроку осуществления публичный контроль в сфере реализации ювенальной политики бывает предварительным, текущим и заключительным. Предварительный общественный контроль осуществляется накануне определенного события или решения путем отслеживания планов и намерений объекта контроля, в частности проектов актов, которые подготавливаются к принятию. Текущий публичный контроль в сфере реализации ювенальной политики осуществляется непосредственно в ходе деятельности и заключается в регулярной проверке того, как идет работа, обсуждении возникающих проблем и выработке предложений по их устранению. Заключительный контроль осуществляется после того, как работа выполнена. Он состоит в том, что фактические результаты сравниваются с нужными, на основании чего производятся мероприятия по неуклонному выполнению решения или соблюдению нормы и предотвращению возможных отклонений в будущем.

Эффективность публичного контроля в сфере реализации ювенальной политики зависит от четкости установления задач, обоснованности эталонных норм и качества разработки и соблюдения процедур его осуществления.

В настоящее время в Украине нет специального закона о публичном контроле. Его нормативную базу составляют отдельные нормы Конституции и других законов. Так, в соответствии со статьями 5 и 38 Конституции, народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине, которую он осуществляет непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами.

26.04.2001 в Украине был принят Закон «Об охране детства», который определяет охрану детства стратегическим общенациональным приоритетом с целью обеспечения реализации прав ребенка на всю жизнь, охрану здоровья, образование, социальную защиту и всестороннее развитие, устанавливает основные принципы государственной политики в этой сфере.

Государство через органы опеки и попечительства, службы по делам детей, центры социальных служб для семьи, детей и молодежи в порядке, установленном законодательством, должно предоставлять ребенку и лицам, которые заботятся о нем, необходимую помощь в предотвращении и выявлении случаев жестокого обращения с ребенком, передачи информации об этих случаях для рассмотрения в соответствующих уполномоченных законом органах для прекращения насилия, в соответствии с действующим законодательством, ребенок вправе лично обратиться в орган опеки и попечительства, службы по делам детей, центры социальных служб для семьи, детей и молодежи, других уполномоченных органов за защитой своих прав, свобод и законных интересов [9, с. 92–100].

Итак, указанные полномочия есть, по сути, формами контроля за соблюдением прав детей. А учитывая, что значительную часть функций органов власти составляют именно административные и социальные услуги населению (и такая тенденция все больше набирает силу), то, согласно действующему законодательству, общественный контроль становится реальным инструментом влияния общественности на эффективность деятельности органов государственного управления и местного самоуправления.

В последнее время в органах публичной власти приобретают все большее распространение такие формы контроля, как административный аудит и контроллинг. Но, по мнению современных исследователей государственного управления [10, с. 126–127], в транзитивном обществе следует использовать не только комплексный административный аудит, но и демократически ориентированный аудит, к проведению которого должны привлекаться широкие круги общественности.

Такое сочетание методов государственного и общественного контроля формирует новый управленческий метод – государственно-общественный контроллинг (ДГК). Введение этого

метода в органах публичной власти способствует их демократизации, повышает скоординированность и эффективность осуществления государственной политики на местном уровне и создает многоканальную систему информационного обеспечения управленческого процесса.

ДГК разделяют на внутренний и внешний. Внутренний контроллинг осуществляет служба государственно-административного контроллинга (СДАК) в виде аудита экономичности, эффективности и результативности использования государственно-управленческим органом общественных ресурсов (бюджетных средств) при выполнении своих функциональных обязанностей.

Внешний контроллинг осуществляет служба общественного контроллинга (СГК) силами легализованных институтов гражданского общества путем предоставления ими соответствующей информации, на основе чего разрабатываются согласованные с СДАК проекты соответствующих управленческих решений.

Итак, внешний контроллинг в системе государственной администрации – это, как правило, публичный контроль деятельности власти и ее социальной эффективности, в частности качества административных услуг [11].

С целью усиления контроля за соблюдением прав детей, особенно в семьях, попавших в сложные жизненные обстоятельства (ранее эти семьи назывались неблагополучными – примечание автора), предлагаем на законодательном уровне закрепить безналичную систему предоставления денежной помощи семьям при рождении детей.

Исходя из презумпции невиновности и с целью первичного инструмента, данную систему предлагается применять только к семьям, находящиеся на следующих учетах: семьи, которые попали в сложные жизненные обстоятельства; семьи, находящиеся на учете в органах внутренних дел, как такие, в которых совершается насилие против детей; семьи, члены которых болеют алкоголизмом или наркоманией; семьи, которые в результате обоснованных доказательств, денежную помощь используют не на удовлетворение потребностей ребенка (питание, одежда, необходимые вещи для ребенка, питание матери), а на удовлетворение собственных потребностей (покупку спиртных напитков, развлечения и т. д.). Кроме того, предлагаем к данной категории отнести лиц, прямо не желающих заниматься общественно-полезным трудом, а пособие по рождению ребенка прямо считающих основным источником существования (к сожалению, в нашей стране данные случаи происходят все чаще и приобретают общественный резонанс).

Выход из этой ситуации видится в выдаче вышеуказанным категориям лиц соответствующих чековых книжек, которые будут содержать три отрывных талона.

При необходимости получить товар или услугу, мать (отец) ребенка имеет право рассчитаться по безналичному расчету путем выписывания чека, в котором указывается наименование товара, сумма сделки, а также юридические реквизиты учреждения, осуществляющего отпуск товара или услуги.

Аналогичная запись делается на всех трех экземплярах чековых корешков.

Один из экземпляров остается у владельца чековой книжки. Два других передаются владельцу заведения. После чего владелец заведения, который получил чековые корешки, имеет право в любом отделении банка обменять один из чеков на национальную валюту, а другой оставить у себя для отчетности.

Возможно, кто-то не согласится с нашей позицией, мотивируя это попытками злоупотребления. Однако, мы также не исключаем подобные случаи, но это, во-первых, резко уменьшит нецелевое использование денежной помощи по рождению ребенка недобросовестными родителями; во-вторых, на данный момент действующее уголовное законодательство квалифицирует подобные действия как мошенничество, а административно-деликтное – нарушение правил порядка проведения расчетов [12].

Это очень радикальный шаг, поэтому данный вопрос должен решаться на самом высоком законодательном уровне.

Мы понимаем социальный резонанс, который это вызовет в обществе и возможное недовольство некоторых правозащитных организаций, но на данный момент другого выхода, к сожалению, нет.

Модернизация государственного управления имеет целью повышение его дееспособности, улучшение качества услуг, близость этих услуг к гражданам, подконтрольное использование средств, способов и последствий выполнения задач государственными служащими.

Без современной и эффективной системы государственной службы власть не сможет эффективно планировать и разрабатывать ювенальной политики и контролировать ее реализацию.

Одним из правовых векторов реализации контроля является надзор. Однако, в теории права достаточно часто встречается ошибочное, по нашему мнению, отождествление таких правовых категорий как контроль и надзор, что вызывает путаницу в толковании и понимании этих понятий.

Отличительными чертами между данными понятиями является следующее. Контроль, в отличие от надзора, является повседневным, непрерывным, осуществляется как органами законодательной, исполнительной власти, судами, так и многочисленными специально созданными для этого контролирующими органами. Главное, что отличает его от надзора, – контролирующий орган имеет право вмешательства в оперативную деятельность подконтрольного (иногда вплоть до подмены собой руководящего органа этого объекта), а также то, что контролирующие органы имеют право самостоятельно привлекать виновных лиц к юридической ответственности. Это позволяет сделать вывод, что контроль является понятием родовым по отношению к надзору. Последнее выступает разновидностью контроля, производной составляющей с присущими специфическими признаками, к которым можно отнести: проверку соблюдения норм права, специальных правил, установленных на объектах, находящихся под наблюдением; организационную неподчиненность объекта органу, осуществляющему надзор; при выявлении нарушений законодательства в процессе надзора органы, его осуществляющие, применяют меры ответственности.

Термин «надзор» – составная часть (элемент) управления, обеспечивает систематическую проверку выполнения Конституции, законов Украины, других нормативных актов, соблюдение дисциплины и правопорядка и заключается в выявлении и предупреждении правонарушений, устранении их последствий и привлечении виновных к ответственности, без права вмешиваться в оперативную и хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, изменения или отмены актов управления.

Единственным ведомством в системе органов государственной власти, осуществляющим надзор за выполнением всех действующих в Украине законов от имени государства, является прокуратура. Прокурорский надзор – это специфический вид государственной деятельности. Он распространяется на всю территорию и на все отношения, которые урегулированы правом. Прокурорский надзор – это регламентированная прокурорским правом деятельность прокуратуры по проверке выполнения законов и подзаконных нормативных актов государственными и негосударственными субъектами правоотношений [13, с. 66].

Суть надзора за соблюдением и правильным применением законов в Украине заключается в осуществлении Генеральным прокурором и подчиненными ему прокурорскими работниками от имени государства, на всей его территории, специфической деятельности, направленной на изучение ими информации о нарушении законов, в получении ими и анализе различных материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок своими силами или с привлечением контролирующих органов, оценки правовых актов с позиции соответствия их законам, а также применения мер прокурорского реагирования с целью устранения выявленных нарушений, отмены незаконных решений и привлечении виновных к установленной законодательством юридической ответственности. В свою очередь, следует сказать, что на прокурора возложена одна из приоритетных функций – защита законных прав и интересов граждан, осуществляемая через подачу гражданами в прокуратуру соответствующего заявления или жалобы.

Защита таких прав осуществляется через возможность личного приема прокурором граждан.

Формами реагирования прокурора на установленные в процессе надзора нарушения законодательства является протест прокурора, предписание прокурора, представление прокурора, постановление прокурора.

Следовательно, осуществляя надзор за общим исполнением законов в сфере государственного управления, органы прокуратуры способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством по улучшению правопорядка, повышению благосостояния граждан, повышение их материального положения, обеспечения их прав и законных интересов и тому подобное. Иными словами, прокуроры, осуществляя свои полномочия в этой сфере,

решают, вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства.

Таким образом, осуществляя прокурорский надзор в сфере публичного администрирования ювенальной юстиции в Украине, прокурор проверяет должностных и служебных лиц на предмет четкого и неукоснительного соблюдения и исполнения законов, а в случае выявления нарушений в соблюдении норм законодательства принимает акт реагирования в соответствующей форме о прекращении деятельности заведения, работа которого противоречит законам и подзаконным нормативным актам.

Итак, по нашему мнению, надзор в сфере администрирования ювенальной юстиции в Украине – это регламентированная деятельность компетентных субъектов (инспекции, прокуратуры) по проверке выполнения и соблюдения правовых актов субъектом формирования и реализации ювенальной политики государства, соблюдения дисциплины и правопорядка в нем с целью выявления и предупреждения правонарушений, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, без права вмешиваться в оперативную и хозяйственную деятельность данного субъекта. Кроме того, компетенция органов прокуратуры распространяется также и на лиц, непосредственно ответственных за судьбу детей (родители, опекуны и т. д.).

**Вывод.** Внедрение в украинскую реальность целостной системы общественного контроля и надзора за принятием и исполнением решений субъектов реализации ювенальной политики в Украине в полной мере будет основываться на нормативно-правовом обеспечении, на научно-экспертном сопровождении, надлежащем обучении государственных служащих и механизмы постоянных консультаций с широкой общественностью обеспечит необратимое движение Украины к созданию демократической развитой страны.

### Литература

1. Современный словарь иностранных слов / под ред. Е.А. Гришиной. – М. : Рус. яз., 1993. – 740 с.
2. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; РАН, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
3. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 620 с.
4. Гарашук, В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гарашук ; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 412 с.
5. Україна: Оцінка системи врядування (березень 2006 р.) / Публікації Sigma ; Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. – 173 с.
6. Оцінка системи врядування в Україні (лютий 2007 р.) [Електронний ресурс] / Публікації Sigma ; Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. – Режим доступу : [www.center.gov.ua/ua/198.htm](http://www.center.gov.ua/ua/198.htm). – Дата доступу : 11.02.2016.
7. Небезпечний діагноз, або Чому державна машина ледве дихає? // Дзеркало тижня. – 2007. – № 48 (677). – 15–21 грудня.
8. Рецепти боротьби з корупцією від Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.tema.in.ua/article\226.html](http://www.tema.in.ua/article\226.html). – Дата доступу : 11.02.2016.
9. Опацький, Р.М. Нормативно-правова основа захисту дитини від насильства / Р.М. Опацький // Науковий вісник ДДУВС. – 2011. – № 4 – С. 92–100.
10. Мартиненко, В.М. Державно-громадський контролінг як метод демократизації державного управління / В.М. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ХарПІ НАДУ : у 2 ч. – Вип. 2 (21). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – Ч. 2. – С. 124–129.
11. Крупник, А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromko.org/gromadskij-kontrol-sutnist-ta-mexanizmi-zdijsnennya/>. – Дата доступу : 11.02.2016.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Вводиться в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.1984, ВВР 1984, додаток до № 51, ст. 1123 // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
13. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студентів юрид. вищих навч. закладів / Кол. авторів : В.Т. Нор, Я.О. Бернський, І.І. Когутич, З.Д. Котик [и др.]. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 280 с.

Управление полиции охраны  
в Днепропетровской области

Поступила в редакцию 24.02.2016

РЕПОЗИТОРИЙ ГТУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ