

УДК 342.951

МЕХАНИЗМ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЮВЕНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Роман ОПАЦКИЙ,

кандидат юридических наук,

старший инспектор по особым поручениям ВКС УГСО при ГУМВД Украины в Днепропетровской области

SUMMARY

The author reveals the concept and characteristics of currently uncharted legal category – mechanism for the coordination of subjects juvenile policy in Ukraine. Characterized components of this complex legal education through the prism of differentiating and integrating relationships in this area. The main goal of the article identified the analysis and definition of the essence, of the functioning and effectiveness of coordination between players juvenile policy in Ukraine, the development of techniques to improve the mechanism of coordination of activity of subjects juvenile policy in Ukraine. It is proved that the problem of coordination between players juvenile policy, which by their nature multi-sector, are not exclusively Ukrainian. Most clearly distinguished them in the countries of the former Soviet Union that are not coordinate their internal policies.

Key words: control, state juvenile policy, children's rights, administrative activity, public power, co-ordination.

АННОТАЦИЯ

В статье автор раскрывает понятие и характерные особенности малоисследованной в настоящее время юридической категории – механизма координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине. Характеризуются составляющие указанного комплексного правового образования сквозь призму дифференцирующих и интегрирующих взаимосвязей в указанной сфере. Основными целями представленной статьи определены анализ и определение сущности, механизма функционирования и эффективности координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине, разработка методики совершенствования механизма координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине. Доказано, что проблемы координации деятельности субъектов ювенальной политики, которые по своей природе многосекторные, не являются исключительно украинскими. Особенно ярко выделяются они в странах постсоветского пространства, которые недостаточно согласовывают свой внутренний политический курс.

Ключевые слова: контроль, государственная ювенальная политика, права детей, управленческая деятельность, публичная власть, координация.

Постановка проблемы. Становление и развитие украинского государства, а также осуществление административной реформы внутри страны неразрывно связаны с необходимостью приложения значительных усилий государственных институтов в лице субъектов обеспечения национальных интересов, поскольку вместе с влиянием современных тенденций (как прогрессивных, так и отрицательных), происходящих в Украине и в мире в целом, возникают также новые функции государства, прежде всего относительно защиты интересов детей.

Исследование правовых и организационных основ координационной составляющей управленческой деятельности субъектов исполнительной власти в сфере обеспечения ювенальной политики и связанных с этим вопросов, стоящих на современном этапе создания государства Украины, приобретают особую актуальность.

Анализ последних исследований и публикаций. Большинство ученых отмечают, что на сегодня в Украине система органов, которые наделены контрольными полномочиями в сфере ювенальной юстиции, уже сложилась. Однако некоторые ученые и практики имеют другое мнение и отмечают, что существующая система органов контроля не отличается упорядоченностью и единством ее составляющих.

На отсутствие согласованности в действиях органов контроля и дублирование некоторых их функций указывают О. Андрийко, М. Головань, Н. Нижник, А. Машков, С. Мосов, Л. Савченко, Д. Роговенко и другие ученые.

Как утверждает М. Головань, сегодня деятельность контрольных учреждений осуществляется при отсут-

ствии четкого взаимодействия. По сути, государственный контроль на практике не действует как единая система, а существует в форме обособленных звеньев. Последние, как правило, в автономном режиме выполняют присущие им задачи и функции, определяемые многочисленными законами, указами Президента Украины, постановлениями правительства и другими нормативно-правовыми актами [1].

В контексте проблем модернизации регионального экономического пространства основными целями статьи являются такие: 1) анализ и определение сущности, механизма функционирования и эффективности координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине; 2) разработка методики совершенствования механизма координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине.

Изложение основного материала исследования. Для объективного рассмотрения вопроса координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине считаем целесообразным обратиться к рассмотрению понятийного аппарата, который будем использовать в своем исследовании.

Понятие «координация» определяется также как взаимосвязанная, согласованная деятельность разных субъектов [2, с. 71]. Такое согласование достигается путем организации и деятельности специально созданных государственных органов, которые направляют, координируют и контролируют выполнение своих полномочий субъектами государственной власти в сфере обеспечения ювенальной политики в Украине [3, с. 266].

Исходя из этого, под координацией деятельности субъектов формирования и реализации ювенальной политики необходимо понимать совокупность действий, направленных на упорядочение взаимосвязей между органами власти (государственной, политической), общественностью и средствами массовой информации с целью создания надлежащих условий для полноценного развития детей в Украине.

Учитывая вышеизложенное, можно выделить основные признаки координационной деятельности таких субъектов: а) координация деятельности субъектов формирования и реализации ювенальной политики – совокупность действий властного вышестоящего формирования и реализации ювенальной политики нижестоящих; б) органы государственной власти, осуществляющие координацию, не всегда являются непосредственными руководителями относительно субъектов, деятельность которых координируется; в) такие действия направлены на упорядочение деятельности нижестоящих субъектов, устранение дублирования их действий и заполнение определенных пробелов; такая деятельность имеет целью улучшение взаимодействия между субъектами формирования и реализацию ювенальной политики.

Как уже отмечалось, в отношениях координации в сфере формирования и реализации ювенальной политики всегда присутствует субъект, имеющий властные полномочия по управляемым объектам. Обычно это вышестоящий орган государственной власти, имеющий широкую компетенцию. К таким субъектам, как отмечалось ранее, следует отнести Верховную Раду Украины, Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, Президента Украины, Уполномоченного при Президенте Украины по правам детей, Кабинет Министров Украины и профильные министерства.

Относительно управляемых объектов отметим, что среди них могут быть как органы государственной власти, которые непосредственно подчинены управляющему субъекту (например, государственный социальный инспектор, который согласно своим полномочиям проводит проверки нуждаемости семей, обращающихся за предоставлением государственной помощи [4; 5; 6]), так и те, которые непосредственно ему не подчинены, однако по отдельным вопросам должны выполнять его указания согласно определенным правовым предписаниям.

Характеризуя координацию деятельности субъектов ювенальной политики в Украине, целесообразно конкретизировать ее цели и задачи.

Целью этого является согласование и направление действий указанных органов власти с целью достижения максимально эффективных результатов их работы.

В общем координация как метод государственного управления имеет целью установление правильных взаимоотношений между государственными органами, принимающими участие в формировании и реализации ювенальной политики и распределении полномочий между ними; определение оптимального соотношения мер государственного и общественного воздействия на состояние реализации ювенальной политики; устранение дублирования в осуществлении полномочий субъектами обеспечения ювенальной политики [7, с. 303].

Соответственно, ее задачами являются обеспечение защиты прав детей, профилактика, выявление и пресечение нарушений прав детей, привлечение виновных к ответственности.

Производными от задач являются направления координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине: обеспечение защиты прав детей, профилактика и предупреждение правонарушений против детей, выявление и пресечение правонарушений против детей; привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления или правонарушения, посягающие на права детей, их нормальное психофизическое развитие.

Координация деятельности субъектов ювенальной политики в Украине может происходить различными путями, иметь различное внешнее выражение, то есть иметь различные формы. Необходимо отметить, что координация по своей сути является разновидностью взаимодействия, ее отдельной организационной формой. Именно поэтому при характеристике ее видов целесообразно обратиться к классификации взаимодействия органов государственной власти.

Достаточно подробно рассматривает этот вопрос В. Плишкин, который выделяет следующие критерии классификации взаимодействия:

- 1) характер оснований для взаимодействия (регламентированное взаимодействие, взаимодействие по указанию вышестоящих органов, инициативное взаимодействие);
- 2) способ выполнения общих задач (автономная (самостоятельно), общая);
- 3) пространственные характеристики (близрасположенная, удаленная);
- 4) характер связей субъектов взаимодействия (непосредственная, опосредованная);
- 5) характер условий взаимодействия (состояние среды обитания (обычная, экстремальная));
- 6) особенности «технологии» (последовательная, параллельная);
- 7) количество субъектов взаимодействия (двусубъектная (чистая), многосубъектная (смешанная));
- 8) этапы непосредственной деятельности (предварительная, основная, заключительная);
- 9) сферы, направления деятельности (управленческая, профилактическая, уголовно-процессуальная, административная, оперативно-розыскная);
- 10) формы деятельности (поэтапность и стадии управленческого цикла (в ходе анализа информации, в ходе подготовки управленческого решения, в ходе реализации управленческого решения, в ходе контроля и так далее));
- 11) направленность функционирования взаимодействующих субъектов (положительная, отрицательная);
- 12) степень однородности взаимодействующих субъектов (взаимодействие субъектов, выполняющих однородные функции, взаимодействие субъектов, выполняющих различные функции) [8, с. 508–509].

Кроме того, координацию деятельности субъектов ювенальной политики в Украине можно классифицировать в зависимости от сферы: связанная с восстановлением нарушенных прав детей, обеспечивающая нормальное психофизическое развитие детей, содействие развитию талантливых детей.

Все названные формы характерны и для координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине. Такое многообразие организационных форм призвано обеспечить эффективную и слаженную их работу по реализации ювенальной политики, защите детства, содействию нормальному развитию детей, привлечению виновных нарушителей к ответственности.

Необходимо отметить, что действующим законодательством четко не регламентированы формы координации деятельности органов государственной власти в этой сфере.

Учитывая вышеизложенное, можно определить понятие координации в деятельности субъектов обеспечения формирования и реализации ювенальной политики как форму реализации управленческой функции, выполнение которой обеспечивает установление взаимосвязи направлений реализации государственной политики по вопросам национальной безопасности в соответствии с компетенцией каждого из органов исполнительной власти с целью согласования действий и приведения их в соответствие с поставленной целью.

Управление формированием и реализацией ювенальной политики должно определять основные направления совершенствования системы управления, которые касаются повышения эффективности планирования, координации и контроля деятельности субъектов обеспечения ювенальной политики в Украине, их ответственности, которая должна быть достигнута такими путями: уточнения и четкого разграничения задач и сфер ответственности субъектов обеспечения ювенальной политики в Украине; оптимизации системы стратегического социально-экономического планирования; усиления прогностической функции системы ювенальной политики в Украине; повышения эффективности деятельности субъектов обеспечения ювенальной политики в Украине; упреждающего получения информации для своевременного выявления существующих и новых типов внутренних и внешних угроз, разработки действенных мер по предупреждению и их нейтрализации; информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти, прежде всего в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, в том числе особого периода; внедрения защищенных информационно-телекоммуникационных сетей в органах государственной власти; разработки и внедрения общегосударственной системы определения и мониторинга пороговых значений показателей (индикаторов), характеризующих уровень защищенности интересов детей в различных сферах жизнедеятельности и при возникновении реальных угроз защите детства; комплексного обзора ювенальной политики в Украине [9].

Стоит отметить, что координация деятельности субъектов ювенальной политики в Украине на сегодняшний день приобретает особую важность и требует детальной проработки, поскольку является новым институтом в нашей правовой системе.

Разработанный материал позволяет сделать вывод, что первые шаги в этом направлении уже были сделаны со стороны Президента Украины. Именно Президент Украины, на наш взгляд, должен выступать тем самым главным координатором для всех субъектов ювенальной политики, опираясь на положения Конституции Украины.

Результатом этого является введение Указом Президента Украины Положения об Уполномоченном Президента Украины по правам ребенка от 11 августа 2011 г., дающего юридическую основу для назначения уполномоченного по правам ребенка.

Именно на Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка возложены основные обязанности по координации деятельности субъектов ювенальной политики в Украине, в частности, закреплены его полномочия, к которым отнесены следующие: 1) постоянный мониторинг соблюдения в Украине конституционных прав ребенка, выполнение Украиной международных обязательств в этой

сфере, внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений по прекращению и предотвращению повторения нарушений прав и законных интересов ребенка; 2) внесение Президенту Украины предложений по подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам прав и законных интересов ребенка; 3) осуществление мер, направленных на информирование населения о правах и законных интересах ребенка.

Координационная деятельность субъектов ювенальной политики в Украине является достаточно разветвленной системой взаимодействующих элементов. Значительное количество таких элементов, их взаимосвязь между собой, взаимовлияние дают возможность говорить о механизме координационной деятельности.

Что касается механизма административно-правового регулирования, то он, как правило, определяется как совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере административного права, и состоит из ряда элементов. К таким элементам механизма предлагаемого отнеси цели и задачи координационной деятельности, правовые основы (источники) координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине в сфере защиты прав детей, принципы координационной деятельности, субъектов координационной деятельности и их полномочия, объекты (предмет) координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине, уровни и направления координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине в сфере защиты прав детей, формы координационной деятельности, процедуры координационной деятельности, организацию координационной деятельности [10, с. 64].

Цель механизма координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине в сфере защиты прав детей реализуется при выполнении таких задач, как определение и направления согласованного подхода к реализации ювенальной политики, согласование правоохранительных мероприятий при различных направлениях и формах защиты прав детей; всесторонний анализ работы субъектов координационной деятельности по выявлению, пресечению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений; экономия затрат сил и средств при правоохранительной деятельности; разработка стратегии и рекомендаций по повышению эффективности правоохранительной деятельности.

Вышеизложенное позволяет к особенностям механизма координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине отнести следующие:

1) он является составной частью механизма социально-го управления и одним из направлений государственного управления противодействием преступности и проявлениями нарушений прав детей;

2) его функционирование обеспечивается координационной ролью и функцией органов государственной власти в сфере защиты прав детей;

3) он предусматривает систему специфических элементов, каждый из которых выполняет специфическую роль, а качество каждого из них влияет на работу и результат функционирования такого механизма в целом: цели и задачи координационной деятельности, правовые основы (источники) координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине в сфере защиты прав детей, принципы координационной деятельности, субъекты координационной деятельности и их полномочия, объект (предмет) ко-

ординационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине, уровни и направления координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине в сфере защиты прав детей, формы координационной деятельности, процедуры координационной деятельности, организация координационной деятельности;

4) сферой его реализации является деятельность субъектов ювенальной политики в Украине;

5) правовыми актами предусмотрены отдельные процедуры его реализации.

Среди основных факторов, мешающих эффективной координации политики в ювенальной сфере, названы нестабильность политической ситуации и частые смены политических лидеров в стране [11].

Причины низкой эффективности координационных структур не являются уникальными для Украины, а во многом повторяют проблемы, которые возникали в других странах, например такие: декларативный характер самих структур, отсутствие четкого механизма проведения политических решений и ответственности, доминирование государственного сектора в составе совета, несмотря на его незаинтересованность в ее работе, сменяемость представителей органов власти в координационных советах, отсутствие системности в работе совета и необходимых ресурсов для осуществления им своей деятельности на ежедневном уровне, низкая мотивация, материальная незаинтересованность членов совета в участии в ее работе и отсутствие лидеров в структуре ее руководства, низкий уровень коммуникации и отсутствие прозрачности в деятельности координационных структур. Один из самых серьезных просчетов национального координационного совета – фактическое невыполнение им своей основной функции, то есть координации. Во многом эта ситуация повторяется также в других сферах нашей жизни, а не только в ювенальной политике.

Отдельно следует обратить внимание на факторы, препятствующие внедрению эффективных координационных механизмов: неумение представителей власти в полной мере отстаивать свои идеи и предложения, отсутствие сотрудничества, конкуренцию между ними самими. Эта проблема выходит за рамки отношений, которые сформировались в сфере защиты прав детей. На нежелание и неумение украинских общественных организаций использовать сотрудничество обращают внимание разные исследователи, в частности Ю. Джигир и К. Майнзюк [12, с. 31–39].

Выводы. Таким образом, под механизмом координационной деятельности субъектов ювенальной политики в Украине предлагаем понимать систему специфических элементов, позволяющих реализовать компетентным органам их координационную роль в сфере защиты прав детей и реализации ювенальной политики в Украине, четкое понимание, нормативное определение и выполнение которых являются залогом эффективности деятельности соответствующих органов, устранение (предотвращение) дублирования между ними при выполнении общих задач и функций [13].

Следовательно, проблемы координации деятельности субъектов ювенальной политики, которые по своей природе многосекторные, не являются исключительно украинскими. Особенно ярко выделяются они в странах постсоветского пространства, которые недостаточно согласовывают свой внутренний политический курс.

Сейчас недостаток координации как характерная черта политического и институционального контекста ювенальной политики в Украине является отражением низкой способности государственного аппарата к выработке последовательной политики, сложившейся в нашем государстве политической и управленческой культуры, недостаточного взаимодействия между различными ветвями власти, заинтересованными министерствами, органами власти национального и местного уровней, между правительством, гражданским обществом и бизнесом.

Список использованной литературы

1. Головань М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М. Головань // Фінанси України. – 2003. – № 9.
2. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
3. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Андрійко. – К., 1999. – 358 с.
4. Повноваження державного соціального інспектора [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adm-pl.gov.ua/myrgorod/publication/content/10243.htm>.
5. До громадян приходитиме новий дільничний: соціальний інспектор [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245044332&cat_id=244276429.
6. В Україні з'явиться новий дільничний – соціальний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poltava.pl.ua/news/16710>.
7. Гаращук В. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. Гаращук. – Х., 2003. – 433 с.
8. Плішкін В. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / В. Плішкін ; за ред. Ю. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1990. – 702 с.
9. Стратегія національної безпеки України : затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.
10. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
11. Bor J. The political economy of AIDS leadership in developing countries: an exploratory analysis / J. Bor // Social Science and Medicine. – 2007. – № 64. – P. 1585–1599.
12. Джигир Ю. Стан та проблеми процесів децентралізації в Україні / Ю. Джигир, К. Майнзюк // Парламент. – 2008. – № 3. – С. 31–39.
13. Бурбика М. Поняття та елементи механізму координаційної діяльності органів прокуратури / М. Бурбика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24284/1/2.pdf>.