



СУДОУСТРІЙ; АДВОКАТУРА; ПРОКУРАТУРА

М. М. Стефанчук,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України
(м. Київ)

УДК 347.963

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНІВ ПРО ПРАВА НЕПОВНОЛІТНІХ ПРИ ЇХ ПРИТЯГНЕННІ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Висвітлюються проблемні питання правового регулювання відносин у сфері притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, участі прокурора в провадженні у вказаній категорії справ з метою забезпечення додержання законів про їх права при притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу, а також можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: справа про адміністративне правопорушення, неповнолітній, прокурор, нагляд за додержанням і застосуванням законів.

На сьогодні в Україні, як і у всьому світі, найвищою цінністю визначено забезпечення прав та свобод людини і громадянина. При цьому саме питання захисту прав дітей як однієї із найуразливіших верств населення залишається одним із надзвичайно важливих загальнонаціональних пріоритетних завдань на нинішньому етапі державотворення.

Втілення в життя вказаних пріоритетів обумовлює необхідність створення особливих умов для забезпечення та реалізації прав неповнолітніх, особливо у сфері притягнення їх до відповідальності, оскільки питання правопорушень неповнолітніх є і залишається однією з актуальних проблем українського суспільства, яка потребує нагальної розробки та вирішення.

Одним із важливих кроків у напрямку вирішення цієї проблеми стало затвердження Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [1], метою якої є побудова 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.

© Стефанчук М. М., 2013



Одним із шляхів реалізації вказаної Концепції в розділі заходів нормативно-правового забезпечення передбачено удосконалення нормативно-правової бази у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх при притягненні їх до відповідальності.

У той же час планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні [2] в розділі заходів нормативно-правового забезпечення передбачено підготовку пропозицій щодо удосконалення саме кримінального та кримінально-процесуального законодавства, зокрема в частині здійснення кримінального судочинства щодо неповнолітніх з урахуванням їх вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей розвитку, а також застосування програм відновного правосуддя.

Таким чином, Кабінет Міністрів України “уточнив” заходи нормативно-правового забезпечення Концепції, визначивши удосконалення саме кримінального та кримінально-процесуального законодавства, зокрема в частині здійснення кримінального судочинства щодо неповнолітніх, гарантією реалізації вказаної Концепції у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх при притягненні їх до відповідальності.

У зв'язку з вищевикладеним, виникає цілком слушне зауваження про той факт, що за межами заходів удосконалення нормативно-правової бази у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх при притягненні їх до відповідальності залишилися заходи удосконалення законодавства про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності, яке потребує суттєвої ревізії. Це питання потребує особливої уваги, з огляду на те, що хоча “... адміністративні правопорушення є менш суспільно небезпечними за злочини, однак не потрібно забувати, що шлях неповнолітнього до скоєння злочину у більшості випадків починається з протиправної поведінки, вчинення адміністративних проступків” [3, с. 155–156].

На доктринальному рівні питання адміністративної відповідальності як у цілому, так і адміністративної відповідальності неповнолітніх зокрема досліджувалися у працях таких учених, як Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Є. В. Додін, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, О. І. Остапенко, О. М. Якуба, О. В. Горбач, О. Л. Чернецький, І. П. Багаденко.

Досліджувані питання не втрачають своєї актуальності з огляду на те, що Україна прагне привести своє законодавство у відповідність до міжнародних стандартів захисту прав і свобод дітей, головними з яких є Конвенція ООН про права дитини 1989 року [4]; Керівні принципи запобігання злочинності серед неповнолітніх Організації Об'єднаних Націй (Ер-Рядські керівні принципи) 1990 року [5]; Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, які стосуються відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх (“Пекінські правила”) [6].

Слід констатувати той факт, що науковці все частіше доходять висновків, що норми чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення [7] (далі — КУпАП) не забезпечують повного дотримання прав неповнолітніх, які вчинили правопорушення [3, с. 180; 8, с. 722], що потребує додаткового дослідження вказаних питань з метою пошуку оптимальних варіантів усунення існуючих прогалин у чинному законодавстві з досліджуваної проблеми.

У контексті вищевикладеного слід зауважити, що у вирішенні поставлених проблем важливу роль відіграє прокуратура України, яка не залишається осторонь вказаних процесів та проявляє принципову державницьку позицію з питань захисту прав дітей, визначивши у п. 4 наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 р. № 16 гн “Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей” [9] забезпечення додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу одним із **пріоритетних напрямів нагляду за**



додержанням і застосуванням законів (виділено нами — *М. С.*) та представницької діяльності органів прокуратури. Однак вказане положення потребує ще і змістовного наповнення, з огляду на те, що питання правового регулювання відносин у сфері забезпечення органами прокуратури додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та напрямки його вдосконалення практично не досліджувались науковцями.

Мета статті полягає у дослідженні проблем правового регулювання відносин у сфері забезпечення органами прокуратури додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та виробленні пропозицій щодо його удосконалення.

Чинний КУпАП встановлює загальне правило, що до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

З цього правила є виключення, які полягають у тому, що у разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років окремих складів адміністративних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 13 КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Однак з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185 КУпАП: злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

Слід зауважити, що у КУпАП відсутнє визначення поняття “неповнолітні”, однак зі змісту ст. 13, яка регламентує питання відповідальності неповнолітніх за вчинення адміністративних проступків, можна дійти висновку, що законодавець відносить до них осіб віком від 16 до 18 років.

Передбачаючи відповідальність громадян за адміністративні правопорушення з 16 років, КУпАП закріплює низку додаткових гарантій для них. Так, до неповнолітнього не може застосовуватися адміністративний арешт (ст. 32 КпАП); вчинення правопорушення неповнолітнім є пом'якшувальною обставиною (ст. 34 КпАП); втягнення неповнолітнього в правопорушення є обставиною, що обтяжує відповідальність (ст. 35 КпАП).

У низці випадків адміністративна відповідальність настає і за вчинення протиправних діянь особами, які не досягли 16 років, щоправда, у цьому випадку відповідальність покладається на їхніх батьків (ст. 184 КпАП).

Ще однією додатковою гарантією для неповнолітніх при притягненні їх до відповідальності, на думку О. В. Горбач, є *ретельна регламентація* застосування адміністративної відповідальності до неповнолітніх правопорушників (курсив наш — *М. С.*), яка, на її думку, проявляється в тому, що можливість притягнення неповнолітніх осіб до адміністративної відповідальності або застосування до них засобів виховного впливу наділені тільки місцеві суди загальної юрисдикції [3, с. 93].

Однак ми не можемо в повній мірі розділити думку науковця з цього питання, оскільки підтримуємо позицію тих авторів, які стверджують те, що для нормального функціонування системи правосуддя у справах про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності з урахуванням їх вікових особливостей, інших особливостей притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності та щорічного зростання кількості правопорушень, що вчиняють неповнолітні, є необхідність введення до КУпАП окремого розділу “Провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх” [10, с. 98; 8, с. 723]. До цього ж висновку приходять і сама О. В. Горбач, яка в подальшому стверджує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх потрібно



виділити в особливий вид провадження з чітким закріпленням прав і гарантій неповнолітнього як учасника такого провадження, а також те, що для ефективного розгляду справ стосовно неповнолітніх правопорушників і для забезпечення їх прав та гарантій необхідно вирішити питання про створення суду у справах неповнолітніх або ж зазначити, що така категорія справ розглядається в судах загальної юрисдикції суддею у справах неповнолітніх за обов'язковою участю психолога та педагога, а у разі необхідності — психіатра [3, с. 182].

На думку інших учених, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх необхідно забезпечити обов'язкову участь захисника задля забезпечення реалізації права неповнолітньої особи на захист [8, с. 725]. Частково забезпечення права деяких категорій неповнолітніх на захист у процесі притягнення їх до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень знайшло своє втілення в Законі України від 2 червня 2011 р. “Про безоплатну правову допомогу” [11], який у п. 2 ч. 1 ст. 14 відніс до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу (яка за своїм змістом включає у себе захист від обвинувачення, здійснення представництва інтересів суб'єктів права на безоплатну правову допомогу в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, складення документів процесуального характеру) дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, безпритульних дітей, дітей, які можуть стати або стали жертвами насильства в сім'ї.

Однак, передбачивши право на безоплатну правову допомогу вказаної категорії неповнолітніх, Закон не встановив обов'язкової участі захисника у провадженні у справах про адміністративні правопорушення вказаної категорії неповнолітніх, вказавши, що надання такої допомоги здійснюється щодо вказаної категорії дітей за зверненням їх законних представників.

Проаналізовані вище особливості притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності свідчать про недоліки законодавства в частині забезпечення права неповнолітніх на захист при притягненні їх до адміністративної відповідальності. Тому надзвичайно важливу роль у цьому процесі відіграє прокуратура України, яка, як зазначалося вище, взяла на себе зобов'язання забезпечити додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу та визначила його одним із пріоритетних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів та представницької діяльності органів прокуратури.

Вбачається за необхідне здійснити змістовне наповнення цього зобов'язання шляхом напрацювання правового механізму захисту прав і свобод дітей ювенальним прокурором у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, оскільки наукові дослідження у цьому напрямку фактично не здійснювались. У свою чергу, практика здійснення нагляду органами прокуратури за додержанням і правильним застосуванням законів при притягненні неповнолітніх до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, на жаль, свідчить про необхідність більш чіткої правової регламентації цього питання в напрямку забезпечення систематичності цього нагляду та своєчасності вжиття заходів прокурорського реагування.

Практика свідчить про те, що у зв'язку з тим, що чинним законодавством України не передбачено обов'язкову участь прокурора в провадженні у справах про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності, про винесені судами рішення з порушенням прав неповнолітніх у цих провадженнях прокуратурі стає відомо, як правило, в ході проведення перевірок щодо законності притягнення до адміністративної відповідальності осіб віком до 18 років. Відповідно заходи прокурорського реагування вносяться із порушенням встановлених законом строків, що в одних випадках призводить до визнання судом вказаних прокуратурою причин пропуску строку внесення актів прокурорського реагування поважними і відповідно скасування незаконної постанови суду першої інстанції у справі про притягнення



неповнолітнього до адміністративної відповідальності та закриття провадження у справі у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП.

Однак ускладнює ситуацію неоднакова практика судів з приводу визнання поважними вказаних вище причин пропуску прокурором строків апеляційного оскарження постанов судів першої інстанції у вказаній категорії справ. Так, в інших випадках суди зазначають, що виявлення прокуратурою порушень закону при притягненні осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень внаслідок проведення перевірки додержання законності не може визнаватися поважною причиною пропуску строку на оскарження, оскільки така перевірка проводиться поза межами апеляційного оскарження.

Враховуючи те, що рішення судів апеляційної інстанції у досліджуваній категорії справ є остаточними й оскарженню не підлягають, марно сподіватись на узагальнення судової практики та вироблення єдиної правової позиції судів з цього питання.

Тому для забезпечення ефективності нагляду прокуратури за додержанням законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу необхідно вжити заходи для його вдосконалення в напрямку систематичності та своєчасності. Зокрема це питання може бути вирішено шляхом внесення доповнень до таких статей КУпАП:

— до ч. 2 ст. 250 КУпАП, зміст якої полягатиме в тому, щоб законодавчо закріпити обов'язкову участь прокурора при провадженні не лише у справах про адміністративні корупційні правопорушення, але і при провадженні у справах про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень;

— до ст. 257 КУпАП, зміст якої полягатиме у тому, що особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення неповнолітнього одночасно з надісланням його до суду, надсилає прокурору повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Висновки: правове регулювання відносин у сфері притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень наразі залишається недосконалим та таким, що потребує вдосконалення.

В умовах недосконалої правової регламентації таких юридичних гарантій прав неповнолітніх при притягненні їх до адміністративної відповідальності, як обов'язкова участь захисника в провадженні у вказаній категорії справ, а також наявність єдиної узгодженої правової позиції судів з розгляду досліджуваної категорії справ, нагляд прокурора за додержанням законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу є чи не єдиною постійно діючою гарантією додержання прав неповнолітніх при притягненні їх до адміністративної відповідальності.

Запропоновані вище варіанти вдосконалення цього нагляду є спробою здійснити змістовне наповнення взятого прокуратурою на себе зобов'язання щодо забезпечення додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні заходів адміністративного впливу, визначеного одним із пріоритетних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів та представницької діяльності органів прокуратури.

Вважаємо, що такі зміни сприятимуть постановленню законних судових рішень у справах про притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності, забезпечать додержання прокурором строків оскарження постанов судів у вказаній категорії справ при наявності для цього законних підстав. З огляду на неоднозначну судову практику щодо розгляду досліджуваної категорії справ, у свою чергу, це сприятиме оперативності та змістовності процесу і своєчасності встановлення об'єктивної істини у справі, що є надзвичайно важливим, особливо коли суб'єктом відповідальності є неповнолітня особа.



Список використаних джерел

1. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні : Указ Президента України від 24.05.2011 р. № 597/2011 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 41. — Ст. 1663.
2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1039-р [Текст] // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 208. — 9 листопада.
3. Горбач, О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горбач Оксана Володимирівна. — К., 2006. — 215 арк.
4. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р. [Текст] // Збірник міжнародних документів та нормативно-правових актів України з питань соціально-правового захисту дітей. — К. : Логос, 2001. — Ч. 1. — С. 42–63.
5. Керівні принципи запобігання злочинності серед неповнолітніх Організації Об'єднаних Націй (Ер-Рядські керівні принципи, 14.12.1990 року) [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_861.
6. Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх ("Пекінські правила", 29.11.1995 року) [Текст] // Збірник міжнародних документів та нормативно-правових актів України з питань соціально-правового захисту дітей. — К. : Логос, 2001. — Ч. 1. — С. 11–41.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-Х [Текст] // ВВР УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
8. Ярмак, О. М. Урахування специфіки суб'єкта адміністративного проступку при складанні протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми / О. М. Ярмак // Форум права. — 2009. — № 3. — С. 722–727 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09jompvn.pdf>.
9. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : наказ Генерального прокурора України від 01.11.2012 р. № 16гн [Електронний ресурс] Генеральна прокуратура України. — URL : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Синявська, О. Ю. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх [Текст] / О. Синявська // Держава та регіони. — Серія: Право. — 2010. — № 3. — С. 95–98.
11. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 51. — Ст. 2009.

Надійшла до редакції 01.06.2013

Стефанчук М. Н. Обеспечение органами прокуратуры соблюдения законов о правах несовершеннолетних при их привлечении к административной ответственности

Освещаются проблемные вопросы правового регулирования правоотношений в сфере привлечения несовершеннолетних к административной ответственности за совершение административных правонарушений, участия прокурора в производстве по указанной категории дел с целью обеспечения соблюдения законов об их правах при привлечении к административной ответственности и применении мер административного воздействия.

Ключевые слова: дело об административном правонарушении, несовершеннолетний, прокурор, надзор за соблюдением и применением законов.

Stefanchuk, M. M. Guarantee of Observance of Laws by the Prosecution on the Rights of Minors in their Bringing To Administrative Responsibility

The article opens the problems of legal regulation of relations in the sphere of attracting minors to administrative responsibility for administrative offenses, the prosecutor's participation in the proceedings in this category of cases to ensure compliance with the laws of their rights when bringing to administrative responsibility and the application of administrative measures.

Keywords: administrative proceedings, a juvenile, the prosecutor, supervising the observance and application of laws.