



*Андрій ПАРАКА,  
прокурор Волинської області,  
державний радник юстиції 3 класу*

### ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ШКІДЛИВИМ ЗВИЧКАМ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ

**Ключові слова:** неповнолітні; алкоголізм; суб'єкти господарювання; адміністративно-господарські санкції; алкогольне отруєння; доведення до стану сп'яніння.

На сьогодні в державі відбувається реформування системи захисту прав дітей та органів, діяльність яких спрямована на охорону дитинства. У травні минулого року Президентом України схвалено Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні. Відповідної реорганізації зазнали й органи прокуратури. Генеральним прокурором України видано наказ від 1 листопада 2012 року №16гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», згідно з яким основним завданням на цьому напрямі вважається захист особистих та соціально-економічних прав дітей, гарантованих Конституцією України, законами України, Конвенцією ООН про права дитини, іншими міжнародно-правовими актами.

Виховання дітей і піклування про їх моральний, фізичний розвиток, створення необхідних умов для своєчасного отримання ними загальної середньої та професійної освіти – основний обов'язок громадян України. Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про охорону дитинства» держава здійснює захист дитини від втягнення у злочинну діяльність, залучення до вживання алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Органи виконавчої влади, правоохоронні органи повинні забезпечити виконання покладених на них завдань щодо протидії негативним проявам у молодіжному середовищі, запобігання шкідливим звичкам, вживати відповідні дієві заходи.

Провідну роль у сфері охорони дитинства відведено прокурору. Органи прокуратури наділені засобами впливу на всі суб'єкти профілак-

тичної діяльності для того, щоб повною мірою виконувати покладені на них обов'язки. З 1 грудня 2012 року набули чинності зміни до Закону України «Про прокуратуру», якими розширено та упорядковано повноваження прокурорів, у тому числі при здійсненні координації діяльності правоохоронних органів. Належним чином налагоджені координація і взаємодія дають змогу уникнути під час проведення профілактики паралелізму, дублювань у діяльності окремих державних органів і зосередити їх зусилля на вирішенні актуальних завдань та проблем.

У сучасному суспільстві діти опиняються перед вибором між позитивним, що прагнуть прищепити їм більшість батьків, педагогів, вихователів, і фактичними умовами життя довкола себе. Зіткнувшись з такими суперечностями, багато дітей шукають підтримку асоціальним діям у компаніях однолітків.

Поширення у дитячому середовищі наркоманії та алкоголізму ставить під загрозу життя і здоров'я дітей, а відтак, і наше майбутнє. Водночас у багатьох випадках це призводить до кримінальних наслідків. Торік у Волинській області кожен сьомий підліток скоїв злочин у стані алкогольного сп'яніння. П'яними підлітками, як правило, вчиняються тяжкі та жорстокі злочини.

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, Україна посідає одне з перших місць серед країн, де явище підліткового алкоголізму набуло загрозливих масштабів. За висновками лікарів, для підлітків 12–13 років 250 грамів горілки є смертельною дозою [1, 61–62].

Попри законодавчу заборону, продаж пива

та алкогольних напоїв неповнолітнім – не поодинокі випадки. Статистичні дані про кількість складених органами внутрішніх справ протоколів за ст. 178 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) щодо появи неповнолітніх у стані сп'яніння засвідчують про низьку ефективність протидії реалізації спиртного підліткам.

Передусім така ситуація можлива у зв'язку із неналежним виконанням своїх обов'язків батьками, органами державної системи профілактики, недостатньою попереджувальною роботою з боку останніх у підлітковому середовищі, серед громадськості, суб'єктів господарювання. Водночас не слід применшувати і значення недосконалості нормативно-правової бази із вказаного питання, що виявляється кризь призму практичної діяльності та негативно впливає на ефективність профілактичної роботи загалом.

Так, минулого року у Волинській області виявлено 359 фактів розпивання підлітками спиртних напоїв. Працівниками міліції за цей період складено 79 протоколів за ч. 2 ст. 156 КУпАП за порушення правил торгівлі алкогольними виробами.

Проте не завжди органами внутрішніх справ відслідковувались результати розгляду адмінпротоколів адміністративними комісіями та матеріали направлялись до органів державної податкової служби для застосування до суб'єктів господарювання фінансових санкцій, анулювання ліцензій відповідно до вимог Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» №481/95-ВР.

Доцільно зазначити, що законодавством не передбачено обов'язку працівників міліції скеровувати такі матеріали до уповноважених органів для застосування фінансових санкцій. У Порядку застосування фінансових санкцій, передбачених ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 року №790 (Порядок застосування фінансових санкцій), визначено, що підставою для прийняття рішення про застосування фінансових санкцій є матеріали відповідних перевірок правоохоронних, податкових та інших органів виконавчої влади. У п. 7 Порядку передбачено лише, що органи виконавчої влади та органи місцевого самовря-

дування у разі виявлення порушень у сфері виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів зобов'язані повідомити про ці порушення орган, який видав ліцензію на провадження зазначеного виду діяльності.

Наведені обставини досить часто призводять до порушень строків для застосування адміністративно-господарських санкцій. Зокрема, відповідно до вимог ч. 1 ст. 250 Господарського кодексу України такі санкції можуть бути застосовані до суб'єкта господарювання протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення цим суб'єктом встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом.

У законодавстві також не визначено перелік документів, які повинні міститися у матеріалах правоохоронних органів для застосування фінансових санкцій. За таких обставин регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України у Волинській області такий перелік визначено відповідно до судової практики, що склалась за результатами оскарження рішень про застосування фінансових санкцій та анулювання ліцензій. Йдеться передусім про направлення на перевірку суб'єкта господарської діяльності (ст. 10 Закону України «Про міліцію»), в якому потрібно зазначити дату його видачі, назву підрозділу міліції, мету, вид, підстави, дату початку та дату закінчення перевірки, посади, звання і прізвища посадових осіб підрозділу міліції, які проводимуть перевірку, підписане керівником підрозділу міліції та скріплене печаткою органу міліції. На практиці ж наявність такого направлення не завжди можлива, зокрема у разі безпосереднього виявлення працівниками кримінальної міліції у справах дітей факту продажу неповнолітньому забороненої продукції.

Запобіганню продажу неповнолітнім алкогольних напоїв приділено особливу увагу під час міжвідомчої наради в прокуратурі області 25 квітня 2012 року за участю керівників органів державної влади, місцевого самоврядування, органів та служб у справах дітей. У 2012 році органами внутрішніх справ області до регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податко-

вої служби України в області за наявності систематичного реагування органів прокуратури направлено 48 матеріалів за вказаними фактами (у 2011 році – 25).

Як результат, минулого року регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України за результатами перевірок щодо обмежень продажу і споживання алкогольних напоїв, тютюнових виробів неповнолітніми до суб'єктів господарювання застосовано 42 фінансові санкції (2011 року – 16) на суму понад 280 тис. грн, анульовано 35 відповідних ліцензій (у 2011 році – 9). Внаслідок вжитих разом із правоохоронними органами заходів на 32% зменшилась кількість вчинених неповнолітніми злочинів у стані алкогольного сп'яніння (за 2011 рік вчинено 53 злочини, у 2012 році – 35).

Дедалі більше в країні поширення набуває пивний алкоголізм. Минулого року органами внутрішніх справ виявлено понад 30 фактів продажу дітям пива. Однак негативно на стан законності впливає незастосування всупереч вимогам Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» до суб'єктів господарювання фінансових санкцій за продаж неповнолітнім вказаної продукції.

Дія Порядку застосування фінансових санкцій не поширюється на порушення вимог законодавства щодо порядку реалізації пива. Враховуючи, що пиво не належить до алкогольних напоїв (ст. 1 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів») і діяльність, пов'язана з його реалізацією, не підлягає ліцензуванню, регіональним управлінням Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області у цій сфері фінансові санкції не застосовуються. Таким чином, через відсутність чіткого нормативного регулювання суб'єкти господарювання уникають фінансових санкцій у вигляді штрафів, відповідні кошти не надходять до державного бюджету. За обставин незастосування за продаж дітям пива фінансових санкцій, які на даний час становлять 6 800 грн, значно знижується рівень профілактичної роботи.

У частині 4 ст. 17 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» передбачено, що приймати рішення про стягнення штрафів, окрім органів, які видали ліцензію, можуть також інші органи державної податкової служби (тобто державні податкові інспекції), але на практиці не налагоджено належну взаємодію між різними державними органами з цих питань. 26 вересня 2012 року у заступника прокурора Волинської області проведено оперативну нараду за участю заступників начальника УМВС України в області, голови ДПС України в області, начальника регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів в області, на якій обговорено питання щодо застосування фінансових санкцій до суб'єктів підприємницької діяльності за продаж пива, алкогольних напоїв неповнолітнім особам. Прийнято відповідне протокольне рішення, згідно з яким учасниками визначено обов'язкове скерування підрозділами кримінальної міліції у справах дітей області матеріалів після їх розгляду адміністративними комісіями за фактами продажу алкогольних напоїв та тютюнових виробів – до регіонального управління Департаменту контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області, а за фактами продажу пива – до державних податкових інспекцій області. Встановлено періодичність і порядок взаємозвірок між учасниками наради щодо скерованих матеріалів.

Незважаючи на актуальність проблеми, у законодавстві відсутня заборона для суб'єктів господарювання, яким анульовано ліцензії за фактами продажу неповнолітнім алкогольних напоїв та тютюнових виробів, знову отримати такі дозвільні документи. Всі суб'єкти господарювання, яких позбавили ліцензії, повторно звертаються до відповідних органів для їх отримання. На наш погляд, правильним було б на законодавчому рівні заборонити подальше отримання таких ліцензій або їх отримання упродовж певного проміжку часу.

Відтак, із 35 суб'єктів господарювання, яких минулого року позбавлено ліцензій на вказаний вид діяльності, всі повторно отримали такі документи. За цих обставин прокуратурою області у документах реагування орієнтовано регіональне управління Департаменту контролю за вироб-

ництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів Державної податкової служби України в області про необхідність проведення повторних перевірок таких суб'єктів за вказаними фактами. Результати проведення повторних перевірок засвідчили відсутність подібних порушень законодавства у їх діяльності.

До лікувальних установ області минулого року з отруєннями від вживання алкоголю госпіталізовано понад 40 неповнолітніх. Однак питанню підліткового алкоголізму не завжди приділяється належна увага в органах управління охорони здоров'я. Зокрема, через відсутність фінансування з початку минулого року було вивільнено посаду лікаря-нарколога для здійснення антиалкогольної пропаганди серед підлітків обласного наркологічного диспансеру. Посаду заповнено лише після втручання прокуратури області.

Відомчими нормативно-правовими документами органів охорони здоров'я та внутрішніх справ не визначено необхідність взаємного інформування про випадки госпіталізації дітей із алкогольним отруєнням. При цьому працівниками правоохоронних органів не проводяться відповідні перевірки, не з'ясовується стан виконання батьками покладених на них обов'язків, не встановлюються особи, які реалізували неповнолітнім алкогольні напої або схилили до їх вживання, винні не притягуються до відповідальності. Чинним спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства охорони здоров'я України від 10 травня 1993 року №307/105 керівників медичних установ зобов'язано лише інформувати органи внутрішніх справ про всі випадки звернення по медичну допомогу осіб з вогнепальними, ножовими пораненнями та іншими тілесними ушкодженнями, якщо є підстави вважати, що вони отримані внаслідок правопорушень.

На виконання постанови вказаної вище міжвідомчої наради від 25 квітня 2012 року УМВС України в області та управлінням охорони здоров'я облдержадміністрації розроблено порядок взаємодії між лікувальними закладами та міськрайонними органами внутрішніх справ в області щодо інформування упродовж доби про факти госпіталізації дітей з алкогольним та наркотичним отруєнням (протокольне рішення від 28 травня 2012 року). Зазначене сприяло уникненню фактів неповідомлення лікувальними закладами з даного приводу органів внутрішніх справ, які мають відповідно реагувати за ними.

Необхідно також зазначити, що порядок обліку неповнолітніх осіб, в тому числі профілактичний, з приводу зловживання алкогольними напоями Міністерством охорони здоров'я України не визначено, що є проблемним при проведенні перевірок з даного питання. Відтак, на профілактичному наркологічному обліку в лікувальних закладах області перебуває лише 10 підлітків (жодного – на диспансерному).

Новою Інструкцією з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2012 року №1176, визначено ведення працівниками КМСД щодо дітей лише профілактичних обліків. Відповідно до п. 5.5 Інструкції на профілактичний облік має бути поставлена дитина, яка вчинила адміністративне або кримінальне правопорушення і якій лікувальною установою встановлено діагноз «наркоманія», «токсикоманія», «алкоголізм». Підставами для поставлення дитини на профілактичний облік є відповідний висновок закладу охорони здоров'я про встановлення діагнозу, підписаний його керівником і скріплений печаткою. Отже, поза увагою органів внутрішніх справ залишаються підлітки, схильні до вживання алкогольних напоїв та наркотиків (без встановлення відповідного діагнозу, без синдрому залежності), оскільки ведення обліку таких дітей не передбачено.

У 2012 році працівниками підрозділів кримінальної міліції у справах дітей області щодо дорослих осіб за ст. 180 КУпАП за фактами доведення неповнолітніх до стану сп'яніння складено 107 протоколів про адміністративні правопорушення. При цьому проблемним є питання розгляду матеріалів про адміністративні правопорушення у випадку вчинення таких правопорушень батьками дитини. Зокрема, відповідно до статей 218, 219 КУпАП адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад, виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 180 КУпАП, крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють. Водночас у Кодексі не визначено органи та посадових осіб, уповноважені розглядати справи про такі адміністративні правопорушення за цією статтею, вчинені батьками неповнолітніх або особами, які їх замінюють.

З метою зміцнення рівня захисту прав та інтересів дітей, підвищення рівня культури непов-

нолітніх, їхніх батьків органами місцевого самоврядування приймаються рішення про заборону продажу алкогольних напоїв у так званій стометровій зоні від дитячих закладів. Попри відсутність такої заборони у законодавстві вказані рішення досить часто скасовуються у судовому порядку. Крім того, наявність таких рішень органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства не є підставою для органів ліцензування для невидачі відповідної ліцензії. Задля вирішення проблемної ситуації доречним буде доповнення п. 3 ч. 1 ст. 15-3 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» положенням такого змісту: «забороняється продаж пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових та тютюнових виробів у приміщеннях, на території та на відстані 100 метрів від території навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, крім ресторанів, розташованих на території санаторіїв». Водночас необхідно точно визначити межі території навчальних закладів, від яких визначатиметься така відстань.

Отже, наявна нормативно-правова неврегульованість окресленого питання певною мірою призводить до неналежного виконання обов'язків органами державної системи профілактики.

Задля забезпечення належної профілактичної роботи потребує удосконалення та чіткої законодавчої регламентації порядку проведення і оформлення органами внутрішніх справ перевірок за фактами реалізації неповнолітніми забороненої продукції, порядок застосування фінансових санкцій за фактами продажу пива, повторної видачі ліцензії після її анулювання за порушення вимог антиалкогольного законодавства, взаємодії органів внутрішніх справ та охорони здоров'я з питань профілактичної роботи з підлітками, схильними до вживання алкогольних напоїв, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення за фактами доведення батьками до стану сп'яніння неповнолітніх, встановлення заборони продажу алкогольних напоїв поблизу навчальних закладів. Існуючі прогалини використовують порушники законодавства, що в результаті негативним чином відображається на здоров'ї підростаючого покоління, призводить до поглиблення негативних явищ у молодіжному середовищі. Для більш ефективної протидії порушенням у цій сфері прокурорам необхідно активно використовувати можливості координації діяльності правоохоронних органів, розробляти спільні узгоджені заходи для вирішення проблемних питань.

#### **Список використаних джерел:**

1. Стан дотримання та захисту прав дітей в Україні: спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (до 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини). – К., 2010. – 228 с.

*Андрій ПАРАКА*

#### **ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ШКІДЛИВИМ ЗВИЧКАМ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ**

##### **Резюме**

*Розглядається питання недосконалості нормативно-правової бази щодо запобігання шкідливим звичкам серед неповнолітніх та пов'язані з цим проблеми практичної діяльності органів державної системи профілактики. Пропонуються шляхи вдосконалення чинного законодавства, використання можливостей координації діяльності правоохоронних органів, а також розробки спільних узгоджених заходів для вирішення наявних проблем.*

*Андрій ПАРАКА*

#### **ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ВРЕДНЫХ ПРИВЫЧЕК В СРЕДЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

##### **Резюме**

*Рассматривается вопрос несовершенства нормативно-правовой базы по предупреждению вредных привычек в среде несовершеннолетних и связанные с этим проблемы практической деятельности орга-*

*нов государственной системы профилактики. Предлагаются пути усовершенствования действующего законодательства, использования возможностей координации деятельности правоохранительных органов, а также разработки совместных согласованных мер для решения существующих проблем.*

*Andriy PARAKA*

**CERTAIN ISSUES OF PRACTICAL ACTIVITY  
OF AGENCIES OF STATE PREVENTIVE SYSTEM  
FOR PRECLUDING BAD HABITS  
AMONG MINORS**

**Summary**

*The shortcomings of the legal base of preventing bad habits among minors as well as connected with them issues of practical activity of agencies of state preventive system for precluding in this area are considered in this article. The ways of current legislation improvement and usage of the resources of law enforcement co-ordination, development of mutual measures for solving existing problems are suggested.*