

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ

УДК 351



Р. В. Кимлик

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри кримінального права, процесу та
криміналістики, Національний університет
державної податкової служби України*

В статті досліджено правовий статус неповнолітнього як суб'єкта адміністративної відповідальності та розкрито особливості провадження у справах цієї категорії. Охарактеризовано недоліки адміністративного процесу, що створюють перешкоди реалізації прав неповнолітніх при притягненні їх до відповідальності. Запропоновано шляхи вирішення існуючих проблемних питань та усунення недоліків законодавства в контексті розвитку системи ювенальної юстиції.

Ключові слова: *неповнолітній, адміністративні правопорушення, адміністративно-деліктне провадження, адміністративна відповідальність.*



FEATURES OF ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS FOR MINORS TORT

Kimlyk R. V.

Received: 31 Oct 2014.

Адміністративний характер застосування заходів впливу на неповнолітнього є тією визначальною рисою, яка обумовлює існування адміністративної відповідальності як самостійного виду в системі юридичної відповідальності. Цей порядок визначено процедурою провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому поняття такого провадження у чинному законодавстві не формулюється, в літературі ж часто його визначають як одне із специфічних адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Процесуальна конструкція адміністративної відповідальності, закріплена у сучасному законодавстві, має всі ознаки традиційного деліктного процесу розшукового типу [4, 13].

У правовій літературі висловлені неоднозначні підходи до визначення змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення. Одні вчені бачать зазначене провадження, як «регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів, спрямовану на розгляд справ про адміністративні проступки та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень» [5, 19].

Інші – сприймають цей вид провадження, як «сукупність здійснюваних компетентними суб'єктами на основі закону процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення» [4, 15; 6, 371; 7, 276]. Однак наведені розбіжності не мають кардинального заперечення одним поняттям іншого і можна стверджувати, що доповнюють одне одного.

Таким чином, провадження у справах про адміністративні проступки – це комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності до законодавства, які здійснюються спеціально уповноваженими органами або посадовими особами державних органів з метою охорони прав й законних інтересів громадян, юридичних осіб, їх власності, конституційного ладу України, встановленого правопорядку. Завдання провадження закріплені ст. 245 КУпАП, а його порядок залежить від виду адміністративного проступку і встановлених правил підвідомчості адміністративних справ (гл. 17, ст. 246 КУпАП).

Чинний КУпАП не виокремлює особливого порядку здійснення провадження у справах про адміністративні проступки неповнолітніх, тобто воно здійснюється на загальних підставах. Однак аналіз норм, які регулюють таке провадження, і правозастосовчої практики свідчить про протилежне. Як вірно зазначає О. Горбач, «ігнорування специфіки даного провадження призводить до неповноти розгляду справи і підриває його виховно-профілактичну спрямованість» [2, 13].

Оскільки визначено неповнолітнього як особливого суб'єкта адміністративної відповідальності, його морально-психологічний стан, вікові властивості; різняться заходи адміністративного примусу, що можуть застосовуватись до нього, перелік обставин, які слід встановити при дослідженні обставин вчиненого неповнолітнім проступку, то і підхід до адміністративного розслідування, розгляду справи по суті, виконанню постанови, її оскарженню має бути особливим, тобто таким, що певною мірою відрізняється від провадження у справі про адміністративний проступок, вчинений дорослою людиною. Підтримується пропозиція більшості науковців, які досліджували неповнолітнього як суб'єкта адміністративно-правових відносин (О.В. Горбач [2, 15], О.Л. Чернецького [8, 12] та ін.) про необхідність виділення в КУпАП окремої глави, присвяченої особливостям притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності. Перш, ніж сформулювати зміст цієї глави, слід визначити і дослідити особливості здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх по стадіях.

Виходячи із визначення поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, слід констатувати наявність двох притаманних йому основних характеристик: спеціально уповноважених суб'єктів, які виявляють і розглядають адміністративні проступки, приймаючи щодо них рішення (як правило, кримінальна міліція у справах дітей, суд); та стадійності такого провадження.

Відповідно до ст. 221 КУпАП всі справи про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітніми,

вирішують районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді). Раніше такі справи розглядали комісії у справах неповнолітніх, а справи за ст. 184 КУпАП (що також пов'язані з правопорушеннями неповнолітніх) – начальники міських і районних органів міліції.

Сьогодні законодавство України в частині провадження у справах про адміністративні правопорушення не повною мірою відповідає стандартам захисту прав приватних осіб, гарантованих положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 6 («Право на справедливий судовий розгляд»). Чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення містить ряд недоліків, які потребують виправлення у світлі вимог ст. 6 Конвенції.

Так, КУпАП бракує норми про презумпцію невинуватості особи, що підозрюється у вчиненні адміністративного проступку, за яке встановлена відповідальність у вигляді адміністративного арешту. Особі, яка притягається або може бути притягнута до відповідальності, не надано такі права, як право вимагати допиту свідків, право користуватися безоплатною правовою допомогою та безоплатними послугами перекладача. Кодекс у чинній редакції не містить вимоги щодо публічного оголошення рішення, винесеного судом у справі про адміністративне правопорушення, закріплює дію лише двох принципів: рівності громадян і відкритості (гласності).

Крім цього, Кодекс необхідно доповнити нормами, які визначатимуть строк для направлення протоколу до органу чи посадової особи, уповноважених розглядати справу про адміністративне правопорушення [1, 36]. Натомість, чинна

редакція Кодексу відповідної норми не містить, що дозволяє посадовій особі, яка уповноважена реагувати на адміністративне правопорушення, на власний розсуд визначати тривалість відповідної процедури. Відповідно, для учасників провадження створюється ситуація правової непевності. Брак належної регламентації строків направлення протоколу спричиняє особливо небезпечні наслідки під час застосування адміністративного затримання в порядку ч. 4 ст. 263 КУпАП (адміністративне затримання правопорушника до розгляду справи судом). Зрештою, підвищити ефективність провадження у справах про адміністративні правопорушення можна також шляхом встановлення строку для виправлення помилок та доповнення протоколу.

Таким чином, держава повинна створити такий механізм реагування на адміністративні проступки, який би гарантував оперативне застосування заходів адміністративного впливу до винних осіб і одночасно виключав будь-які прояви беззаконня і свавілля по відношенню до громадян. Особливий статус серед громадян займають неповнолітні особи, справи про адміністративні проступки яких мають розглядати спеціалізовані суди – суди у справах неповнолітніх. Як відомо, проблема захисту прав неповнолітніх і формування особливого порядку судочинства щодо неповнолітніх, не є новою. Більш того, у світовій практиці існували різні підходи до створення ювенальних судів [9].

До правового статусу неповнолітньої особи – правопорушника відноситься сукупність її прав, свобод та обов'язків, реалізація яких регулюється нормами міжнародного, цивільного, адміністративного.

сімейного, трудового та інших галузей права і гарантується державою.

Статтею 270 КУпАП закріплено положення, що інтереси неповнолітнього, який притягується до адміністративної відповідальності, мають право представляти його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники). Законні представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу (ч. 2 ст. 270 КУпАП). Права законних представників мають бути розширені до прав осіб, інтереси яких вони представляють. Крім того, законодавчого закріплення потребують обов'язки законних представників, основним з яких має бути – здійснення функції захисту прав, свобод неповнолітнього. Законний представник повинен допускатися до участі в справі з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Статтею 268 КУпАП визначено наступні права осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності: а) знайомитися з матеріалами справи (вважаємо, що це необхідно робити після адміністративного розслідування. І навіть якщо закон цього не передбачає, вказану процедуру необхідно зафіксувати шляхом відповідного запису в справі, завіреного підписами порушника і відповідної посадової особи); б) надавати у справі пояснення (письмові й усні); в) пред'являти докази; г) заявляти клопотання, наприклад, про допит свідків, проведення очної ставки, проведення експертизи, витребування додаткових доказів у справі, а також заявляти клопотання з інших питань, які

мають значення для встановлення істини у справі, й здійснення наданих порушнику прав; г) особисто бути присутнім і брати участь у розгляді матеріалів про адміністративне правопорушення; д) брати участь у дослідженні доказів. З цією метою вони мають право ставити перед порушниками, свідками, потерпілими, експертами, іншими особами запитання, не брати до уваги і спростовувати докази цих учасників провадження; е) користуватися послугами перекладачів, якщо учасники адміністративно-юрисдикційного провадження не володіють мовою, якою воно ведеться; є) користуватися юридичною допомогою захисника або взяти захист своїх інтересів на себе; ж) оскаржити будь-які дії посадових осіб, а також інших учасників процесу, у тому числі постанову в справі про адміністративне правопорушення.

Як видно із перерахованих прав особи, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративний проступок, то в силу особливого статусу неповнолітнього, він може лише давати пояснення, користуватися юридичною допомогою захисника, послугами перекладача, особисто бути присутнім при розгляді матеріалів про адміністративне правопорушення, подавати докази (які мають відповідати вимогам допустимості). Всі інші права реалізуються законним представником неповнолітнього, який не завжди є юридично обізнаним. Тому враховуючи підвищений інтерес держави до профілактики підліткових правопорушень, з метою виконання завдань адміністративно-деліктного провадження, пропонується визнати обов'язковою участь захисника у справах про адміністративні правопорушення неповнолітніх, а також психолога – при відібранні пояснень.

До обов'язків неповнолітнього та його законного представника має входити: виконання всіх законних вимог і розпоряджень органу (посадової особи), який розглядає і вирішує справу, та сумлінно користуватися наданими процесуальними правами, не перешкоджати встановленню істини у справі, не затягувати провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Особливістю відібрання пояснень у неповнолітнього має бути обов'язкова присутність захисника. А якщо у особи є ознаки розумової відсталості, то уповноважена особа на свій розсуд, або за клопотанням захисника, має запросити для участі у проведенні опитування ще й педагога, когось із батьків чи лікаря (психолога) – для допомоги у встановленні контакту з неповнолітнім. Видається, що не слід запрошувати того, хто безпосередньо у навчальному процесі контактує з неповнолітнім, оскільки його, можливо, буде доцільно допитати як свідка щодо умов виховання неповнолітнього. Якщо є відомості, що батьки чи інші законні представники негативно впливають на неповнолітнього або намагаються перешкодити отриманню доказів у справі, то особа, яка розслідує справу про адміністративний проступок, вправі відмовити їм бути присутніми під час відібрання пояснень.

Виконання всіх зазначених дій щодо запрошення захисника та інших осіб для участі у справі про адміністративний проступок неповнолітнього може вимагати доволі тривалого часу. Тому, на нашу думку, відібрання пояснень у неповнолітнього щодо обставин вчиненого ним діяння, може розриватися у часі із складанням протоколу про такий проступок.

У протоколі коротко слід викладати обставини виявленого проступку, давати ознайомитись і підписати неповнолітньому, встановлювати його координати, повідомляти батькам чи особам, які їх замінюють про таке діяння і вручати повістку про виклик до органу адміністративного розслідування (як правило, на наступний день) для надання пояснень.

Відповідно до ст. 268 КУпАП справа про адміністративний проступок розглядається за участю неповнолітнього, щодо якого ведеться провадження. Законодавцем нічого не говориться про участь законних представників неповнолітнього і, тим більше, захисника у судовому засіданні. На нашу думку, порядок виклику неповнолітнього в судове засідання, його участі в ньому має бути окремо нормативно виділений. Так, слід закріпити, що неповнолітній викликається в судове засідання для участі у розгляді справи про вчинений ним адміністративний проступок повідомленням, а у випадках обов'язкової його участі – повісткою, які вручаються йому особисто або через батьків (осіб, які їх замінюють). Законним представникам неповнолітнього, які вступили у справу і прийняли на себе обов'язок по захисту його прав та інтересів, у випадку обов'язкової присутності порушника під час розгляду справи по суті (ч. 2 ст. 268 КУпАП) також має вручатись повістка про виклик їх до суду. Батьки і особи, які їх замінюють повинні мати при собі документи, що посвідчують їх особу. Батьки, крім того, не повинні бути позбавлені батьківських прав.

Частина 2 ст. 268 КУпАП має бути доповнена положенням про неможливість застосування до неповнолітнього приводу (як заходу процесуального примусу) – у

випадках його ухилення від обов'язкової присутності під час розгляду справи по суті. Приводу може бути підданий, на наш погляд, законний представник, належно повідомлений про час і місце розгляду справи про адміністративний проступок неповнолітнього, який ухилився від явки до суду.

Крім того, необхідно закріпити правило, згідно з яким суд має право прийняти рішення про видалення неповнолітнього, щодо якого здійснюється провадження у справі про адміністративний проступок, із зали судового засідання на час дослідження певних доказів або розгляду певних обставин справи, обговорення яких може негативно на нього вплинути (як правило, у справах про адміністративні проступки, вчинені разом з дорослими).

Право подавати докази (що є одним із способів їх збирання) у справі про адміністративний проступок має лише особа, яка притягується до адміністративної відповідальності (ст. 268 КУпАП). Ні захисник, ні, навіть законний представник цієї особи не мають такого права (ст. 270, 271 КУпАП). Таке положення свідчить про обмеженість реалізації функції захисту. Неповнолітній не завжди в силу своїх вікових і розумових властивостей може самостійно подати той чи інший доказ у справі. Тому обов'язковим, на нашу думку, є закріплення додаткового права законного представника неповнолітнього на подання доказів у справі про адміністративні правопорушення.

За результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення неповнолітнього суд може винести одну із таких постанов: про застосування заходів виховного впливу, передбачених ст. 24-1

КУпАП; про застосування адміністративного стягнення; про закриття справи (ст. 284 КУпАП), які можуть бути оскаржені за правилами глави 24 КУпАП. Право на оскарження постанови у справі про адміністративний проступок – це суб'єктивне право, тобто міра можливої поведінки особи, що передбачена чинним процесуальним законодавством. Виходячи із змісту ст. 287 КУпАП, таким правом наділені лише особа, щодо якої винесено постанову, і потерпілий. Тобто, ні законний представник, ні захисник неповнолітнього, щодо якого вирішувалась справа, не мають права на оскарження кінцевого рішення. Водночас, ч. 2 оновленої ст. 294 КУпАП говорить про те, що постанову судді може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником. Можливо, законодавець випадково не вніс зміни до ст. 287 КУпАП, оскільки акцент зроблено саме на апеляційному оскарженні судових рішень. Однак право оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення закріплене першою статтею глави 24 КУпАП і звертає на себе увагу, в першу чергу. Тому, зміст ст. 287 КУпАП має бути змінений наступним чином: «Постанову (рішення) по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, законним представником, захисником цієї особи, потерпілим і його представником, а також опротестовано прокурором – у порядку, визначеному цим Кодексом». Така редакція ст. 287 КУпАП закріпить загальний підхід до оскарження (опротестування) рішення юрисдикційного органу в адміністративно-деліктному процесі; дозволить компактно конструювати норми КУпАП (ч. 2 ст. 287, ст. 290 КУпАП можна

виключити); призведе до уникнення спорів на практиці щодо повноцінної реалізації права на захист; не дозволить органам (посадовим особам), які за законом мають право переглядати постанови (рішення) про адміністративні правопорушення, спекулювати на нормативній невизначеності переліку осіб, що можуть оскаржувати такі рішення, шляхом неприйняття від них скарг, не повідомлення про перегляд справи і не виклику до відповідного органу (посадової особи). Підтримується пропозиція В. Гошовського про те, що на зразок з іншими видами юридичного процесу, доречно надати право особам, які подають апеляцію, доповнити, змінити або відкликати її, а також подати свої заперечення на апеляцію інших осіб. Відкликання апеляції, поданої захисником, може відбуватись лише за згодою підзахисного або його законного представника [3].

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень є, як відомо, заключною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення. Порядок виконання постанов про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП, законодавцем не передбачений. Водночас, на практиці може виникнути питання про те, яким чином і в які строки, наприклад, виконати

зобов'язання публічно або в іншій формі вибачитись перед потерпілим, якщо останній відсутній при оголошенні постанови, тим більше, враховуючи надані права на оскарження. Нічого не говориться про контроль за виконанням заходів виховного впливу.

Але ж від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови у справах про адміністративні проступки, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності. Тому враховуючи необхідність законодавчого перегляду заходів виховного впливу, що можуть застосовуватись до неповнолітніх, відкритим залишається питання виконання постанов про їх застосування. Потрібно, на нашу думку, окремо визначити порядок, строки виконання таких постанов, відповідальність за невиконання (в тому числі й батьків або осіб, які їх замінюють – при передачі під їх нагляд, обмеженні дозвілля тощо), а також контролюючих осіб від органів у справах дітей. Таким чином, розгляд справи про адміністративний проступок неповнолітнього буде мати завершений характер і форму адміністративно-деліктного процесу, а також сприятиме розвитку ювенальної юстиції в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Вакулєнко Т. О.* Відповідність окремих положень КУпАП вимогам Конвенції про захист прав і основних свобод людини / Т. О. Вакулєнко, О. В. Соловйов // *Право України.* – 2008. – № 2. – С. 36–39.
2. *Горбач О. В.* Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Горбач. – К. : НАВСУ, 2006. – 18 с.

3. *Гошовський В. М.* Реалізація функції захисту в адміністративно-деліктному процесі України / В. М. Гошовський // Європейський шлях розвитку України: плани і реалії : матеріали чотирнадцятої міжнарод. молодіж. науково-практ. конф. (Київ, 16–17 травня 2009 року). – К. : КиМУ, 2009. – С. 254–256.
4. *Гришина Н. В.* Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Гришина. – Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2008. – 21 с.
5. *Коломоєць Т. О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. О. Коломоєць. – Харків : Національний ун-т внутрішніх справ, 2005. – 43 с.
6. *Колпаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. олпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. *Кузьменко О. В.* Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
8. *Чернецький О. А.* Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Чернецький. – Харків : НУВС, 2008. – 22 с.
9. *Ягудин З. Г.* Защита прав детей с трудной жизненной ситуацией как ключевая проблема формирования нравственно-правового пространства в российском обществе [Электронный ресурс] / З. Г. Ягудин. – Режим доступа : <http://www.fan-nauka.narod.ru/2009.html>

Стаття надійшла до редакції: 31.10.2014.

Рекомендовано кафедрою кримінального процесу та криміналістики

FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS FOR MINORS TORT

Kutlyk R. V.

Abstract: The article investigates the legal status of a minor, as the subject of administrative responsibility and the features of the cases in this category. Deals with the current procedure of bringing these subjects to liability for administrative offenses. Subject to the rights and duties of minors, their legal representatives formed proposals to bring the rules of administrative tort process to the requirements of existing international instruments.

In the absence of a special procedure of proceedings on administrative offenses of minors by law, preventive and educational focus of this type of proceedings considerably worse. Determined inherent in proceedings for an administrative offense two main characteristics: specifically authorized subjects that reveal and examine administrative offenses, taking on his decision and stages of the proceedings.

Characterized shortcomings of the administrative process, interfering with the rights of juveniles brought them to justice. It was observed that the subjects of administrative responsibility, including minors and their representatives, law is not granted the right to require the examination of witnesses and use free legal aid and free interpreter.

It is proposed to consolidate the position of the impossibility to use a minor issue, as measures of procedural coercion, as occasion may be subject to legal representative, and the rights of the minor's legal representative to submit evidence in the case.

The necessity of determining the order, deadlines regulations on administrative offenses for non and supervisory responsibilities of people with these issues.

The ways of solving existing problems and deficiencies of legislation in the context of the juvenile justice system.

Keywords: minor administrative violations, administrative tort proceedings, administrative responsibility.



ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОИЗВОДСТВА ОТНОСИТЕЛЬНО НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Кимлик Р. В.

Резюме: В статье исследован правовой статус несовершеннолетнего, как субъекта административной ответственности и раскрыты особенности производства по делам этой категории. Охарактеризованы недостатки административного процесса, которые создают препятствия реализации прав несовершеннолетних при привлечены их к ответственности. Предложены пути решения существующих проблемных вопросов и устранения недостатков законодательства в контексте развития системы ювенальной юстиции.

Ключевые слова: несовершеннолетний, административные правонарушения, административно-деликтное производство, административная ответственность.