

РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.340.113 (447)

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ

Коломоець Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Запорізький національний університет

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз проблемних питань нормативного регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх, практики застосування законодавства та формулюються пропозиції щодо вдосконалення правових засад адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб та їх застосування.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, вік, неповнолітні, стягнення, пропозиції.

Коломоець Т.А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются проблемные вопросы нормативного регулирования административной ответственности несовершеннолетних, практики применения законодательства и формулируются предложения по усовершенствованию правовых основ административной ответственности несовершеннолетних лиц и их применения.

Ключевые слова: административная ответственность, возраст, несовершеннолетние, взыскание, предложения.

Kolomoets T.A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS BY LAW OF UKRAINE: THE PROBLEM OF REGULATORY AND ISSUES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In an article analysis of problematic issues of regulatory of administrative liability of minors, the practice of law application and formulate proposals to improve the legal basis for administrative liability of minors and their application.

Keywords: administrative responsibility, age, minors, penalty, proposition.

Активізація зусиль суб'єктів нормотворчості у напрямку розробки нового вітчизняного кодифікованого адміністративно-деліктного акту обумовлює потребу ґрунтовного дослідження всіх складових інституту адміністративної відповідальності (щоправда, у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині формулюються пропозиції щодо виокремлення відповідних нормативно-правових приписів в якості підгалузі), серед яких своє чільне місце посідає суб'єкт адміністративної відповідальності, у т.ч. неповнолітня особа як суб'єкт адміністративної відповідальності. Особливість соціально-психологічного, фізичного розвитку останніх зумовлює специфіку їх адміністративної відповідальності, відмінність її від загальноприйнятих стандартів. Незважаючи на те, що в чинному законодавстві питання адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб отримали своє нормативне закріплення (ст.ст.12, 13, 24¹ КпАП України), дублювання відповідних нормативних положень у перспективному законодавчому акті є недоцільним, оскільки спостерігається певний дисбаланс між чинними нормативними положеннями та практикою правозастосування. За даними Державної судової адміністрації України, істотно зросла кількість адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких є неповнолітні у віці до 16 років (переважно у віці від 14 до 15 років). У той же час у законодавстві чітко

зазначено, що особу можна притягти до адміністративної відповідальності за вчинений проступок лише за умови досягнення нею на момент вчинення проступку 16 років (ст.12 КпАП України). Відповідно до досягнення зазначеного віку особа за вчинені нею адміністративні проступки відповідальності не підлягає, що істотно знижує профілактичну, виховну та каральну спрямованість адміністративної відповідальності в цілому як щодо особи-порушника, так і щодо інших осіб, усуває будь-які стримуючі фактори для майбутньої протиправної поведінки, породжує відчуття безкараності. Все це негативно впливає як на подальше формування та розвиток особи, так і на весь стан адміністративної деліктності в державі. Нормативні положення чинного законодавства розроблялися ще у 80-х роках ХХ століття з урахуванням тих базових доктринальних положень, які сформувалися на той час. Відповідно із плином часу нормативні положення істотно застаріли і потребують приведення у відповідність вимогам сьогодення як щодо закріплення підстав адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб, вікового цензу для цієї категорії осіб, заходів реагування на вчинення ними протиправних діянь, так і стосовно інших питань. На жаль, закріплення 16-річного віку особи як мінімальної вікової межі суб'єкта адміністративної відповідальності в чинному законодавстві взагалі не узгоджується із реаліями практики, негативно впливає на профілактику, протидію правопорушенням у середовищі неповнолітніх, істотно стримує активність правоохоронних органів стосовно зазначеної категорії осіб. На жаль, незважаючи на наявність узагальненої статистичної інформації відносно істотного “омолодження” суб'єктів адміністративних проступків, ґрунтовних напрацювань стосовно обґрунтування доцільності зниження віку суб'єкта адміністративної відповідальності до цього часу у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині немає, а відповідно відсутнє наукове підґрунтя для нормотворчого процесу щодо корегування чинних (розробки нових) положень законодавства стосовно врегулювання цього питання. Наявні наукові праці або ж присвячені питанням адміністративного проступку в цілому з акцентом на всі складові елементи складу останнього (наприклад, роботи В. Колпакова, О. Миколенка, Н. Хорошак, Д. Лук'янця тощо) [1], або ж аналізу існуючих положень законодавства та доктрини стосовно суб'єкта відповідальності із фрагментарним виокремленням неповнолітніх в якості особливого суб'єкта, щоправда, без ґрунтовного дослідження проблематики вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності й констатацію фіксації у законодавстві в якості мінімальної межі віку суб'єкта адміністративної відповідальності – 16 років (наприклад, роботи С. Гончарука, І. Ляхович, Г. Джагулов тощо) [2]. Навіть наявні праці з адміністративної деліктології також містять лише узагальнені положення стосовно цього питання. Так, наприклад, С. Подлінев зосереджує увагу на особистості порушника, ознаках останнього, структурі, причинах адміністративної делікатності осіб [3, 24-27], однак питання віку суб'єкта адміністративного проступку і адміністративної відповідальності, на жаль, залишаються поза увагою вченого. Спостерігається тенденція – дослідження загальної проблематики суб'єкта адміністративного проступку без ґрунтовного аналізу адекватності нормативного закріплення вікового цензу такого суб'єкта вимогам правозастосування, переважно із дублюванням традиційних (сформованих ще у ХХ ст. й запозичених сучасниками) доктринальних та нормативних положень.

Аналогічним є стан справ і в російській адміністративно-правовій доктрині. Так, наприклад, А. Агапов, досліджуючи суб'єкта адміністративного проступку, зазначає, що таким може бути юридична та фізична особа. Якщо ж мова йде про останню, то вона повинна досягти на момент вчинення проступку 16 років. При цьому вчений лише додатково зазначає, що стосовно неповнолітніх може бути специфіка притягнення їх до відповідальності, яка зумовлена особливістю юридико-фактичних її підстав [4, 37-38]. О. Альохін та А. Кармолицький, хоча і розмежовують суб'єкта адміністративного правопорушення та суб'єкта адміністративної відповідальності, а також виокремлюють

додаткові обставини щодо деяких спеціальних суб'єктів та обмеження щодо інших, однак, на жаль, взагалі забувають про неповнолітніх [5, 394-396]. Ю. Дмитрієв, А. Євтєєва, С. Петров лише констатують, що статус фізичної особи як суб'єкта адміністративного проступку характеризує, поряд з осудністю, й вік деліктоздатності – 16 років. Жодних більш-менш детальних вказівок взагалі не надається [6, 288-289]. Л. Попов, М. Студенікіна роблять акцент на тому, що ст.2.3 КпАП РФ передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності неповнолітніх з урахуванням конкретних обставин справи, даних про особу, яка вчинила проступок у віці від 16 до 18 років [7, 311-312]. Щоправда питання, пов'язані з відповідальністю осіб у віці до 16 років, взагалі не аналізуються. Це дає підстави стверджувати, що взагалі відсутній науковий фундамент для нормотворчих процесів, пов'язаних із оновленням засад адміністративної відповідальності неповнолітніх. У той же час зв'язок правової доктрини і правозастосування й посередньої ланки – нормотворчості може бути як прямим, так і зворотнім. Саме тому, якщо відсутня активність вчених-адміністративістів щодо зміни наукового базису законодавства про адміністративну відповідальність неповнолітніх, ініціатива цілком може “виходити” й із середовища юристів-практиків, діяльність яких безпосередньо пов'язана з проблематикою адміністративної відповідальності зазначеної вікової категорії осіб. Так, наприклад, непоодинокими є публікації вітчизняних юристів-практиків у друкованих фахових засобах масової інформації, безпосередньо присвячені узагальненому аналізу проблематики відповідальності осіб за вчинені ними адміністративні проступки у віці до 16 років, обґрунтуванню доцільності корегування вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності, модифікації системи заходів адміністративних стягнень. Зокрема можна цілком погодитися із Т. Паськом, що соціально-економічна ситуація в державі істотно впливає на формування особи як можливого суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме погіршення економічного й соціально-демографічного становища у державі сприяли, певним чином, тому, що діти залишилися сам на сам зі своїми проблемами, методи і шляхи розв'язання яких обирають самостійно. Як наслідок, збільшення кількості осіб, чия поведінка виходить за межі моральних і правових норм [8]. Недоцільно забувати і про істотний вплив на неповнолітніх осіб як самого науково-технічного прогресу, так і його результатів, що зумовлює прискорений фізичний та інтелектуальний розвиток осіб, розуміння й об'єктивне оцінювання останніми суспільної небезпеки і шкідливості своїх дій. Іншими словами, особа ще до досягнення нею 16 років (нормативно визначеного віку суб'єкта адміністративної відповідальності) набуває всіх ознак потенціалу такого суб'єкта, здатна вчиняти адміністративні проступки, однак підстави для оцінювання її протиправних дій з боку держави та обрання адекватних заходів впливу немає, що створює передумови для формування відчуття вседозволеності й безкарності. Саме тому з урахуванням результатів аналізу правозастосовчої діяльності, статистичних даних, акцентом на потребу реального врахування потреб сьогодення в контексті оновлення положень чинного адміністративно-деліктного законодавства та розробки перспективного кодифікованого адміністративно-деліктного акта доцільним вбачається корегування мінімальної межі вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності в напрямку зниження його до 14 років (як свідчить практика, найбільша кількість адміністративних проступків, які вчиняються неповнолітніми, “припадає” на осіб у віці від 14 до 15 років). У 14 років особа усвідомлює, що вона робить, оцінює свої дії, повинна і відповідати за них, реакція з боку держави має бути адекватною. Запропонована теза цілком узгоджується із пріоритетами сучасної вітчизняної деліктної нормотворчості, в т.ч. й у контексті декриміналізації деяких протиправних дій, переведення їх в адміністративні проступки. Цілком логічно було б забезпечити відповідність нормативних моделей фіксації вікового цензу суб'єктів адміністративної і кримінальної відповідальності.

Окрім проблематики віку суб'єкта адміністративної відповідальності стосовно неповнолітніх осіб, зацікавленість викликає система заходів державно-правового реагування на вчинення неповнолітніми адміністративних проступків. Зокрема та група примусових заходів виховного характеру, яка закріплена в чинному законодавстві (ст.24¹ КпАП України) й зорієнтована на неповнолітніх у віці від 16 до 18 років, не в повній мірі відповідає реальним вимогам реакції держави на вчинення зазначеною категорією осіб адміністративних проступків. Оскільки мета застосування заходів виховного впливу є поліструктурною й включає декілька складових (виховання, превенція і елемент кари), відповідно кількість і розмаїття цих заходів має бути таким, щоб у повному обсязі забезпечувати досягнення зазначеної мети. Оскільки чинні різновиди заходів мають переважно особистісно-психологічну спрямованість, пов'язані з орієнтацією на психологічний вплив по відношенню до самого правопорушника та на нормалізацію відносин останнього із суспільством, на жаль, поза увагою державної реакції залишаються решта відносин, а це мінімізує адекватність заходу, що застосовується. Проблематичним виглядає в сучасних умовах застосування (перш за все, з т.з. адекватності мети) по відношенню до неповнолітньої особи догани, суворой догани. Незрозумілою є доцільність передачі неповнолітнього під нагляд трудовому або педагогічному колективу, враховуючи особливості сучасних різноманітних форм працевлаштування осіб, взаємовідносин останніх із роботодавцями. Не варто забувати і про значний відсоток вивільнення неповнолітніх осіб взагалі із середовища трудових та педагогічних колективів. За таких умов відсутні взагалі фактичні підстави для реального застосування щодо неповнолітніх чинних виховних заходів. Перелік та засади застосування останніх потребують докорінного перегляду. Безперечно, варто врахувати особистість неповнолітніх осіб як суб'єкта адміністративної відповідальності (тим більше, якщо вік буде знижено до 14 років як загальний нормативний стандарт). У той же час не слід забувати і про реальні вимоги часу щодо адекватності державного реагування на проступки зазначеної категорії осіб. Саме тому цілком слушним виглядає запровадження в якості виховних заходів примусового характеру як реакції держави на вчинення адміністративних проступків неповнолітніми особами заборон відвідування громадських місць, громадських заходів, використання певних форм дозвілля.

Варто підтримати Т. Паська, що цілком ефективним було б застосування по відношенню до неповнолітніх, який досяг 15 років, і має майно, обов'язку відшкодувати заподіяні майнові збитки [8]. Можна було б поміркувати щодо можливості обрання в якості реакції держави на протиправну поведінку неповнолітньої особи (з урахуванням ступеня суспільної шкідливості проступку, форм вини, особливостей особи правопорушника тощо) штрафної санкції, громадських робіт (залучення особи до праці позитивно впливає на особу, дисциплінує її і не завжди працю такої особи потрібно розглядати, перш за все, як прояв примусової дитячої праці), вимоги повернутися до навчального закладу або працевлаштуватися за сприянням спеціалізованого державного органу. Урізноманітнення виховних заходів примусового характеру щодо неповнолітніх осіб за вчинення ними адміністративних проступків, запровадження особистісно-майнових, майнових, поряд із суто особистісно-виховними заходами істотно розширює сферу впливу держави на особу правопорушника, дозволяє максимально повно досягти реалізації всіх складових елементів мети державної реакції по відношенню до зазначеної категорії осіб, враховуючи все розмаїття протиправних діянь, які вони можуть вчиняти. Доцільним виглядає закріплення в законодавстві можливості заміни одного заходу іншим у процесі його застосування (виконання постанови) із тим, щоб врахувати будь-які випадки можливої зміни обставин справи, усунути неможливість виконання постанови (припинення трудових відносин, знищення майна тощо). За таких умов з'являється можливість заміни адекватним заходом впливу й досягнення мети застосування такого заходу по відношенню до неповнолітньої особи.

Безперечно, певного перегляду потребують й процесуальні засади адміністративної відповідальності неповнолітніх, які повинні вдосконалюватися в процесі докорінного перегляду адміністративно-деліктних процесуально-правових засад взагалі. Це в повній мірі має відношення до розширення процесуального статусу (розширення прав і обов'язків) неповнолітньої особи як особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, як потерпілого, як свідка. Розгляд справ про адміністративні правопорушення неповнолітніх осіб повинен бути зосереджений виключно в судах із залученням до участі під час розгляду батьків, або осіб, які замінюють їх, педагогів або психологів, щоб можна було б мінімізувати для зазначених осіб, враховуючи вікові особливості розвитку організму, психологічний ризик. На стадії виконання доцільним вбачається максимальне залучення спеціальних органів по роботі із молоддю, службу у справах неповнолітніх задля виховного впливу на неповнолітніх, загальної та спеціальної превенції.

Практична реалізація зазначених пропозицій із нормативним закріпленням оновлених положень дозволить забезпечити ефективну та адекватну профілактику та протидію адміністративним проступкам серед неповнолітніх, наблизити положення чинного законодавства до реальних вимог сьогодення, сучасних вимог правозастосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.; Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібн.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.; Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н.В. Хорощак. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.; Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : [навч. посібн.] / О.І. Миколенко. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2010. – 368 с.; Лук’янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : [монографія] / Д.М. Лук’янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.; Лук’янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д.М. Лук’янець. – Суми : Університетська книга, 2006. – 340 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: [навч.-метод. посібник] / С.Т. Гончарук. – К.: НАІ, 2005. – 118 с.; Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посібник] / [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. – [3-тє вид., доопр.]. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-та внутр. справ, 2007. – 80 с.
3. Подлінев С.Д. Адміністративна деліктологія: [навч.-метод. посібник і навчальна програма] / С.Д. Подлінев. – Одеса : Юридична література, 1999. – 60 с.
4. Агапов А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. – М. : “Статут”, 2000. – 251 с.
5. Алёхин А.П. Административное право России. Первая часть : [учебник] / А.А. Алёхин, А.А. Кармолицкий. – М. : Издательство “Зерцало”, 2009. – 528 с.
6. Дмитриев Ю.А. Административное право : [учебник] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 1008 с.
7. Административное право: [учебник] / [под. ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной]. – М. : Норма, 2008. – 992 с.
8. Пасько Т. Зниження загального віку адміністративної відповідальності: обґрунтування необхідності / Т. Пасько // Юридична газета. – 2011. – 8 лютого. – № 6. – С. 23.