

*Шестак Л. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національного університету «Чернігівська політехніка»*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ

Анотація. У статті порушуються проблеми застосування адміністративної відповідальності до неповнолітніх. Авторка аналізує положення Кодексу України про адміністративні правопорушення та вказує на низку недоліків змісту ст. 13, де визначено перелік адміністративних проступків, за які неповнолітні притягуються до відповідальності на загальних засадах. Зокрема, відзначено незручність використання названої норми, в якій не розкривається суть протиправних вчинків, а лише зроблено вказівку на правові норми, які дають можливість застосувати адміністративні санкції.

Вивчення змісту ч.2 ст. 13 Кодексу дозволяє зробити висновок про неможливість притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які не досягли повноліття, за порушення правил перевезення пасажирів під час надання послуг із перевезення пасажирів, ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку в Збройних Силах України; за ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів; порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів, оскільки названі протиправні дії можуть бути вчинені тільки спеціальним суб'єктом, який досяг повноліття.

Авторка зазначає, що ст. 13 Кодексу не містить вказівки на те, чи визначений у ній перелік проступків є вичерпним, а також пропонує його доповнити. Дослідниця вважає, що його збільшення сприятиме практичній реалізації принципу невідворотності адміністративної відповідальності.

Запропоновано також переглянути систему адміністративних покарань до неповнолітніх осіб з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, неповнолітній, адміністративне правопорушення, протиправне діяння, делікт, проступок.

Постановка проблеми. Питання правового регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх уже традиційно стали предметом наукових досліджень учених-адміністративістів. І це не дивно, адже кількість проступків, учинених особами у віці до 18 років є надзвичайно великою, а тенденції до зменшення їх чисельності наразі не спостерігається. Але за більшість адміністративних правопорушень, як відомо, до таких суб'єктів застосовуються заходи адміністративного впливу,

а не санкції відповідних норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], превентивна функція яких досить маленька внаслідок правової невизначеності умов, порядку та юридичних наслідків їх застосування. Все це породжує серед неповнолітніх ілюзію безкарності, що не є стримувальним фактором підліткової деліктності.

Значимо: попри важливість адміністративної відповідальності неповнолітніх, законодавець майже не приділяє уваги цьому питанню, обмежуючись переліком заходів адміністративного впливу, що застосовуються до цієї категорії суб'єктів, переліку норм, за порушення яких неповнолітні можуть відповідати на загальних підставах, а також частково регулюючи питання щодо особливостей застосування до них адміністративних санкцій. Тому проблеми адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні все частіше стають предметом наукових пошуків як знаних дослідників, так і нових науковців. Зокрема, вони порушуються у доробках таких дослідників, як Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, О.В. Горбач, Я.М. Квітка, Л.В. Коваль, Ю.І. Ковальчук, Т.О. Коломоєць, Є.Ю. Колосовський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.В. Лесько, І.В. Міщук, В.О. Продаєвич, О.В. Ткаля, О.Л. Чернецький та ін. Проте їх дослідження не охоплюють усієї проблематики адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб та не знайшли свого відображення у положеннях нормативних актів.

Метою статті є дослідження проблем адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні, виявлення недоліків її правового регулювання та визначення напрямів розвитку законодавства з окресленого питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Повноцінна адміністративна відповідальність може застосовуватися до неповнолітніх лише у разі вчинення ними адміністративних правопорушень, передбачених нормами ст. 13 КУпАП, тобто лише щодо обмеженої групи правопорушень. Перелік таких виявів протиправної поведінки міститься у ст. 13 КУпАП, де вони визначені вказівкою на номери статей без розкриття їх змісту. Як справедливо зазначають І.В. Міщук та О.А. Алексійчук, це є виявом недосконалості смислового наповнення названої правової норми, адже це не є зручним із позицій практичного використання Кодексу [2, с. 48], бо щоразу треба згадувати нумерацію норм і при цьому можна припуститися помилки або ж користуватися нормативним актом, що з позицій неповнолітнього порушника може розцінюватися як вияв некомпетентності представників правоохоронних структур.

Варто також зазначити, що ст. 13 КУпАП не містить ука-

неповнолітній може притягуватися до адміністративної відповідальності на загальних підставах, є вичерпним. Уважаємо, що цей перелік є досить обмеженим. Наразі він включає в себе незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами (ст. 121 КУпАП); експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах (ст. 121-1 КУпАП); перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122 КУпАП); невиконання водіями вимог про зупинку (ст. 122-1 КУпАП – неповнолітній об'єктивно може бути притягнений до відповідальності лише за ч. 1 цієї статті, оскільки ч. 2 передбачає наявність спеціального суб'єкта – водія категорії «С», «С1», «D», «D1», який не може бути неповнолітнім); залишення місця дорожньо-транспортної пригоди (ст. 122-4 КУпАП); порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв (ст. 122-5 КУпАП); порушення правил руху через залізничні переїзди (ст. 123 КУпАП); порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124 КУпАП); інші порушення правил дорожнього руху (ст. 125 КУпАП) керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортом або не пред'явила їх для перевірки або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами (126 КУпАП); порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин (ст. 127 КУпАП); керування суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ч. 1, 2, 3 ст. 130 КУпАП); пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та нежиття заходів щодо їх усунення (ст. 139 КУпАП); порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами (ч. 2 ст. 156 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); булінг (цькування) учасника освітнього процесу (ст. 173-4 КУпАП); стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії в населених пунктах і в не зовсім придатних для цього місцях або з порушенням встановленого порядку (ст. 174 КУпАП); несплата аліментів (ст. 183-1 КУпАП); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передавання іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (ст. 190 КУпАП); порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вог-

непальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 191 КУпАП); порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік (ст. 192 КУпАП), а також вищеназваними статтями, які мають бути виключені з переліку, що визначений у ст. 13 КУпАП.

Застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення названих діянь є правом, а не обов'язком суду. Але, керуючись гуманними міркуваннями (з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника), до зазначених осіб за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП, можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП [3], тобто інших примусових заходів, як-от заборона або обмеження відвідування місць для розваг тощо, які б відповідали суті правопорушення, застосувати не можна.

Відсутність фактичних назв правопорушень у змісті ст. 13 КУпАП також не акцентує увагу законодавця на сутності протиправних проявів при внесенні змін і доповнень до Кодексу. Так, у переліку проступків, за вчинення яких неповнолітні можуть притягуватися до адміністративної відповідальності з дотриманням загальних процедур, є норми, позначені як група транспортних правопорушень (ст. ст. 121–127 КУпАП). Таким чином, у зазначений перелік потрапила й ст. 121-2 «Порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг із перевезення пасажирів», якою було доповнено КУпАП у 2008 році. Проте це явна помилка законодавця, яка має бути усунута шляхом вилучення вказівки на ст. 121-2 КУпАП з переліку, що міститься у ст. 13 Кодексу, адже неповнолітні об'єктивно не можуть відповідати на підставі цієї статті, оскільки до послуг з перевезення пасажирів можуть бути допущені особи, які мають посвідчення водія категорії «D», «D1», тоді як неповнолітні можуть мати посвідчення водія категорій «A», «A1», бо посвідчення інших (більш високих) категорій може бути видано особі, яка досягла 18-річного віку.

Стаття 13 КУпАП передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності неповнолітніх на загальних підставах і за ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку в Збройних Силах України (ст. 124-1 КУпАП), що також виключено, адже суб'єктом цього правопорушення може бути посадова особа. І хоча Закон України «Про державну службу» [3] не містить поняття посадової особи, проте аналіз змісту положень названого акта дозволяє стверджувати, що це особа, яка досягла повноліття.

Ще одна проблема законодавства – можливість притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності на загальних підставах за ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 193 КУпАП). За назвою відповідної статті відповідальність неповнолітніх видається загалом доречною, проте аналіз змісту її положень дозволяє зробити зовсім протилежний висновок, адже тут ідеться про спеціального суб'єкта – особу, яка мала документ на носіння та зберігання такої зброї, який було анульовано. Відповідно до Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів,

споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів [4] дозвіл на право носіння та використання пневматичної зброї можуть отримати особи, які досягли 18 років, вогнепальної гладкоствольної – 21 року, вогнепальної нарізної – 25 років. В усіх випадках це будуть повнолітні особи. Відповідно, вказівка на ст. 193 у змісті ст. 13 КУпАП викликає цілком обґрунтовані заперечення.

Ще дві колізії законодавця, які суперечать трудовому законодавству, містяться у ст. ст. 194, 195 КУпАП (порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів; порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів). Відповідно до положень ст. 13 Кодексу відповідальність за вчинення діянь, визначених цими нормами, теж покладається на неповнолітніх, хоча суб'єктами цих правопорушень можуть виступати працівники торгівлі, а також інші працівники, які забезпечують зберігання чи перевезення зброї. Відповідно до вимог трудового законодавства неповнолітні не можуть бути допущені до торгівлі зброєю чи боєприпасів до неї, забезпечення її зберігання або перевезення.

Таким чином, можна зробити висновок, що посилання на визначені вище норми відображено у змісті ст. 13 КУпАП помилково, що не виключає відповідної практики й надалі. Так, зважаючи на вищезазначене, посилання у ч. 2 ст. 13 КУпАП на ст. ст. 121-2, 124-1, 193, 194, 195 КУпАП має бути виключене як таке, що суперечить вимогам трудового та загального адміністративного законодавства.

Проте це ще не всі законодавчі прогалини в питанні застосування заходів адміністративної відповідальності до неповнолітніх. Так, положення ст. ст. 190, 191, 192 КУпАП сформульовані так, що суб'єктом названих проступків є лише ті неповнолітні, які є громадянами України. Якщо такі протиправні вчинки здійснили неповнолітні громадяни інших держав або неповнолітні, які не мають громадянства, але на законних підставах перебувають в Україні, то їх не можна притягти до відповідальності за вчинення протиправних дій, передбачених ст. ст. 190, 191, 192 КУпАП. Тому вважаємо за доцільне у ст. ст. 190, 191, 192 КУпАП слово «громадянами» замінити на слово «особами», що створить передумови для застосування заходів адміністративної відповідальності до всіх порушників, а не лише до тих, що мають громадянство України.

Таким чином, учинення неповнолітніми інших протиправних діянь, що передбачені Кодексом або іншими законодавчими актами, може тягти за собою лише застосування заходів адміністративного впливу. Вважаємо, що така позиція є нелогічною. Адже є низка суспільно шкідливих протиправних діянь, де неповнолітні теж мають виступати як повноправні суб'єкти, зокрема: порушення правил щодо карантину людей (ст. 44-3 КУпАП), ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу (ст. 45 КУпАП), умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою (ст. 46 КУпАП; пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (ст. 61 КУпАП); порушення правил пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76

КУпАП), розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених місцях та появу в громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП), куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП), вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або повідомлення про місце свого тимчасового перебування (ст. 173-2 КУпАП), незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106-2 КУпАП), а також багато інших. Можливість застосування за вчинення відповідних діянь саме адміністративних стягнень, а не заходів адміністративного впливу, на нашу думку, має сприяти попередженню вчинення правопорушень та вихованню порушників у дусі дотримання правил громадського співіснування. Невідворотність відповідальності неповнолітніх є основою дотримання ними вимог адміністративного законодавства.

Якщо ж порівняти заходи адміністративної відповідальності, які застосовуються відповідно до законодавства України, з аналогічними заходами, які використовуються в інших країнах світу, то можна зробити висновок, що перелік останніх є набагато ширшим. Так, за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх можуть застосовуватись такі заходи відповідальності, як:

- покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду;
- накладення на неповнолітнього, який має самостійний зарібок, штрафу;
- направлення неповнолітнього до спеціальної лікувально-виховної установи, крім лікувально-виховного профілакторію для хворих наркоманією;
- поміщення неповнолітнього у разі скоєння ним суспільно небезпечних діянь або злісного і систематичного порушення правил суспільної поведінки до спеціального навчально-виховного закладу [5, с. 67].

На наш погляд, названий вище перелік відповідає статусу неповнолітніх і є свідченням невідворотності адміністративної відповідальності та більшою мірою відповідає вимогам часу. Також потрібно зазначити, що застосування таких заходів відповідальності в окремих країнах належить до компетенції не тільки суду, а й інших суб'єктів. Така практика, на наш погляд, була б доречною і в Україні, що дозволило б «розвантажити» роботу судів, а власне процедуру застосування заходів адміністративної відповідальності неповнолітніх зробити простішою та менш тривалою в часі.

Загалом, вивчення зарубіжного досвіду адміністративної відповідальності неповнолітніх має суттєве значення для подальшого вдосконалення законодавства України. Це пояснюється причинами як інструментального, так і методологічного й навіть ідеологічного значення. З одного боку, інші країни, особливо країни традиційної демократії, демонструють, як правило, раціональні й ефективні підходи до вирішення згаданої проблеми. Україна як держава, що визначилася в європейському векторі подальшого розвитку, має щонайменше знати, щонайбільше – розумно використовувати конструктивні здобутки інших держав у сфері обмеження адміністративної деліктності серед неповнолітніх, ефективно впроваджувати перевірені часом та результативні покарання.

Висновки. Адміністративна відповідальність неповнолітніх є однією з ланок правової відповідальності взагалі, зокрема такого її самостійного різновиду, як адміністративна

відповідальність, що має як загальні, так і притаманні тільки їй специфічні ознаки. Характеристика особливостей адміністративної відповідальності свідчить про те, що вона має попереджувальну і виховну спрямованість і більше підходить для впливу на неповнолітніх, оскільки процес формування особистості останніх ще не завершений, у них відсутня антигромадська спрямованість [6, с. 64].

Варто вказати і на значну кількість прогалин у законодавстві, що визначають умови й підстави адміністративної відповідальності неповнолітніх. Зокрема, доречно зі змісту ч. 2 ст. 13 КУпАП прибрати посилання на ст. ст. 121-2, 190, 191, 192 Кодексу, оскільки неповнолітні об'єктивно не можуть виступати суб'єктами названих протиправних виявів. Доречно, натомість, передбачити більше норм, які б дозволяли застосовувати до цієї категорії порушників заходи адміністративної відповідальності на загальних засадах. Крім того, варто визначити, які адміністративні покарання не можуть бути застосовані до неповнолітніх, а які застосовуються з певними обмеженнями. Все це дозволить зробити процедуру притягнення до адміністративної відповідальності менш несприятливою для неповнолітніх, але більш результативною в питаннях попередження й припинення адміністративних правопорушень неповнолітніми та їх виховання в дусі дотримання вимог законодавства.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 02.03.2021).
2. Мішук І.В., Алексєйчук О.А. Адміністративна відповідальність неповнолітніх. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 46–50.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 02.03.2021).
4. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : затв. Наказом МВС України від 21 серпня 1998 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 02.03.2021).
5. Ткаля О.В. Особливості заходів адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх. *Новітні кримінально-правові*

дослідження 2016: зб. наук. пр. / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. О.В. Козаченко. Миколаїв : Іліон. 2016. С. 87–90.

6. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: проблеми правового регулювання та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2018. №1 (4). С. 61–65.

Shestak L. Problems of legal regulation of application of measures of administrative liability to juveniles

Summary. The article deals with the issue of applying administrative liability to juveniles. The author analyzes the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and notes a number of shortcomings in the content of Article 13 where the list of the administrative offenses bringing juveniles to administrative liability on a general basis is defined. In particular, the author emphasizes inconvenience of applying the mentioned norm, which does not disclose the essence of illegal acts pointing only to legal norms that give the opportunity to apply the administrative sanctions.

The study of the content of Part 2 of Article 13 of the Code allows to conclude that it is impossible to apply administrative liability to persons who have not reached the age of 18, for violation of rules of transportation of passengers providing services in transportation of passengers, non-provision of vehicles to police and medical workers, as well as non-provision of military vehicles to officials of the Ukrainian Military Law-Enforcement Service; for evasion from sale of firearms, melee or pneumatic weapons and ammunition, violation of sale procedure of firearms, melee or pneumatic weapons and ammunition done by employees of trade enterprises (organizations); violation of the rules of storage or transportation of firearms, melee or pneumatic weapons and ammunition done by employees of enterprises, institutions, organizations since these illegal actions can be committed only by a special subject that has reached the age of 18 years old.

The author notes that Article 13 of the Code does not indicate whether the defined list of misdemeanors is completed or not, and offers to supplement it. The researcher believes that supplemented list will contribute to the practical realization of the principle of inevitability of administrative liability.

It is also proposed to review the system of administrative penalties for juveniles taking into account the experience of foreign countries.

Keywords: administrative liability, juvenile, administrative offense, illegal act, tort, misdemeanor.