

Ольшанецький І. В.,
старший радник юстиції,
начальник відділу нагляду за додержанням прав дітей при виконанні
судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів
управління захисту прав і свобод дітей
Генеральної прокуратури України

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ НАГЛЯДУ ПРОКУРОРА ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАХОДІВ ВПЛИВУ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL FUNCTION OF PROSECUTOR'S CONTROL OVER COMPLYING WITH LAWS WHEN APPLYING INFLUENCE MEASURES FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES TO JUVENILES

Розглянута реалізація конституційної функції нагляду прокурора за додержанням законів під час застосування до неповнолітніх заходів впливу за адміністративні правопорушення. Висвітлено законодавчі зміни у здійсненні прокурором нагляду за додержанням прав неповнолітніх під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, які вже набрали чинності або мають її набрати з 15 липня 2015 р. у зв'язку з ухваленням нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

Ключові слова: справа про адміністративне правопорушення, прокурор, неповнолітній, права дітей.

Рассмотрена реализация конституционной функции надзора прокурора за соблюдением законов при применении к несовершеннолетним мер воздействия за административные правонарушения. Освещены законодательные изменения в осуществлении прокурором надзора за соблюдением прав несовершеннолетних при применении мер воздействия за административные правонарушения, которые уже вступили в силу или должны вступить в силу с 15 июля 2015 г. в связи с принятием нового Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г.

Ключевые слова: дело об административном правонарушении, прокурор, несовершеннолетний, права детей.

Implementation of the constitutional function of supervising the prosecutor in observance of laws when applying to juvenile measures of influence for administrative offenses. The article deals with the legislative changes in the implementation of prosecutor supervision over the observance of the rights of minors in the application of measures of influence for administrative offenses, which are already in force or due to come into force on July 15, 2015 in connection with the adoption of the new Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» on October 14, 2014.

Key words: administrative proceedings; the prosecutor; minors; children's rights.

Актуальність теми. Відповідно до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3). При цьому захист прав дітей як однієї з найуразливіших верств населення залишається, серед іншого, надзвичайно важливим загальнонаціональним завданням на нинішньому етапі державотворення [1, с. 495].

З огляду на вікові особливості неповнолітніх та особливості їх правового статусу і для забезпечення належної реалізації прав таких осіб, зокрема й під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, в Україні створений та функціонує відповідний правовий механізм.

До державних засобів забезпечення законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення відноситься нагляд прокурора в цій сфері правовідносин як специфічна форма діяльності органів прокуратури, спрямована на виявлення та усунення порушень законодавства України, поновлення порушених прав, установлення винних осіб та притягнення їх до визначеної законом відповідальності.

Стан наукового дослідження. На доктринальному рівні питання здійснення прокурором нагляду

за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, зокрема щодо неповнолітніх, досліджували Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, М.О. Маркін, І.Є. Марочкін, В.Т. Нор, М.М. Стефанчук та інші науковці.

Однак дослідження вказаної тематики не втрачає своєї актуальності, особливо враховуючи, що новим Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. було внесено зміни щодо здійснення прокурором нагляду за додержанням законів у цій сфері правовідносин.

Таким чином, метою даної статті є дослідження питань організації нагляду за додержанням прав неповнолітніх під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру».

Виклад основного матеріалу. 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було ухвалено новий Закон України «Про прокуратуру» [2], який 25 жовтня 2014 р. опубліковано в офіційному виданні «Голос України» № 206 (5956). Відповідно до розділу XII «Прикінцеві положення» цього Закону він набирає чинності з 15 липня 2015 р., за винятком окремих положень, які набирали чинності наступного дня після його опублікування, а саме: пункту 5 розділу XII

(крім підпунктів 3, 5, 8, 9, 12, 20, 42, 49, 63, 67), розділу XIII Закону.

Зокрема, набрали чинності положення підпункту 2 пункту 5 розділу XII Закону, на виконання яких було внесено низку змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Так, ст. 7 Кодексу було доповнено ч. 5 такого змісту: «Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

З огляду на зазначене на період до набрання чинності новим Законом України «Про прокуратуру» в цілому, з метою виконання функції нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, слід вчиняти дії, передбачені у ст.ст. 44-45 чинного Закону. При цьому положення ст.ст. 21, 23 Закону від 5 лютого 1991 р. щодо прийняття постанов про проведення перевірки та внесення подань не підлягають застосуванню.

Після набрання чинності новим Законом України «Про прокуратуру» питання здійснення нагляду за додержанням прав дітей під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення регулюватимуться ст. 26 цього Закону.

На практиці вказані заходи впливу за адміністративні правопорушення реалізуються через заходи адміністративного примусу. Необхідно зауважити, що питання класифікації останніх було й залишається одним із найбільш дискусійних у правовій науці. Найбільшого поширення та підтримки набули класифікації заходів адміністративного примусу, представлені М.І. Єропкіним, Ю.П. Битяком, В.В. Зуй, А.Т. Комзюком, В.К. Колпаковим та С.Г. Стеценком, в основу яких покладено використання безпосередньої мети застосування заходів та способу охорони правопорядку.

На нашу думку, найбільш повно відповідає вимогам правозастосовної практики класифікація, запропонована С.Г. Стеценком. Вчений, керуючись підходом, висунутим ще у 60-х роках минулого століття відомим радянським адміністративістом М.І. Єропкіним [3], розрізняє такі види адміністративного примусу: заходи адміністративного запобігання, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності [4, с. 173].

У контексті нашого дослідження вивченню підлягають питання, пов'язані з дотриманням законності під час застосування до неповнолітніх заходів адміністративного припинення та заходів адміністративної відповідальності.

Заходи адміністративного припинення в доктрині ще називають процесуальними заходами адміністративного припинення [4, с. 177, 180–182], або заходами процесуального забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [5, с. 221]. Ці заходи спрямовані на створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [6, с. 225]. Їхній пе-

релік визначений у ст.ст. 260-267 КУпАП. Ще два заходи забезпечення встановлено в інших статтях КУпАП: доставлення порушника (ст. 259) і його прихід (ст. 268) [5, с. 221; 7, с. 142].

Заходи адміністративної відповідальності, які можуть бути застосовані до неповнолітніх, визначені у ст. 13 КУпАП, а саме:

- 1) заходи впливу, передбачені у ст. 24-1 КУпАП;
- 2) адміністративні стягнення (ст. 24, ч. 2 ст. 32 КУпАП).

У процесі здійснення нагляду за додержанням прав дітей під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення особливу увагу слід приділяти додержанню вимог закону під час застосування до неповнолітніх примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи цих осіб, а саме застосуванню таких заходів процесуального забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як доставлення порушника та адміністративне затримання.

Доставлення порушників регламентується у ст. 259 КУпАП і здійснюється з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення.

Зауважимо, що кількість неповнолітніх, до яких застосовується цей примусовий захід, досить значна. Так, станом на 1 травня 2015 р. виявлено 7102 випадків вчинення неповнолітніми адміністративних правопорушень. Із метою складання протоколів про вчинення таких правопорушень до органів внутрішніх справ було доставлено 1916 осіб, які не досягли віку 18 років, тобто доставлення відбувається в кожному 3,7 випадку.

Адміністративне затримання регламентується у ст.ст. 260-263 КУпАП і полягає в примусовому короткочасному обмеженні дій та пересуванні особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення порушника та за загальним правилом не може тривати більше, ніж три години (ст. 263 КУпАП).

Зауважимо, що відповідно до ч. 3 ст. 263 КУпАП осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження необхідно до трьох діб із повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин із моменту затримання.

Про адміністративне затримання обов'язково складається протокол, а про місце перебування неповнолітньої особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, мають негайно повідомлятися її батьки (особи, що їх замінюють) (ст. 261 КУпАП).

Об'єктами нагляду щодо застосування вказаних заходів стосовно неповнолітніх є органи, посадові

особи яких уповноважені здійснювати доставлення порушника та його адміністративне затримання. Згідно зі ст.ст. 259 та 262 КУпАП, ними є: органи внутрішніх справ, органи прикордонної служби (пункти тимчасового тримання та спецприміщення), органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері міграції, органи і установи виконання покарань та СІЗО.

Із набранням чинності 15 липня 2015 р. новим Законом України «Про прокуратуру» повноваження прокурора щодо перевірки законності адміністративного доставлення та затримання неповнолітніх зазнають певних змін. Так, зважаючи на пункт 1 розділу XIII цього Закону, в пункті 6 ч. 1 ст. 26 передбачається, що прокурор, поміж іншого, буде уповноважений вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ.

Правові засоби реагування прокурора на порушення закону відповідно до пункту 7 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. також доповнено таким засобом, як звернення до суду з позовом. Однак, на відміну від чинного законодавства, у ч. 4 ст. 26 цього Закону вже не передбачено можливості внесення постанови, а допускається лише внесення письмових вказівок на виявлені порушення закону.

У зв'язку із цим не можна залишити поза увагою ухвалення 21 травня 2015 р. у першому читанні проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо вдосконалення та особливостей застосування окремих положень) (від 17 квітня 2015 р. № 2667), яким пропонується внести зміни до вказаної ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., що усувають деякі прогалини законодавчого регулювання в цій сфері прокурорської діяльності. По-перше, в цілому уточнено та розширено повноваження прокурора з нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (а отже, і з нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення). Так, пропонується передбачити в Законі право прокурора знайомитись із відповідними матеріалами, отримувати їх копії (пункт 3 ч. 1 ст. 26); у межах реалізації зазначеної функції залучати відповідних спеціалістів (ч. 2 ст. 26).

По-друге, в пункті 1 ч. 1 ст. 26 пропонується прямо вказати, що прокурора уповноважено в будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, також відвідувати місця, «до яких доставлено осіб із метою складення протоколу про адміністративне правопорушення». А в ч. 4 ст. 26 зазначити, що письмові вказівки прокурора можуть надаватися не тільки у зв'язку з виконанням судових рішень у кримінальних справах, а й у справах про адміністративні правопорушення.

Інші запропоновані зазначеним законопроектом зміни до цієї статті також спрямовані на вдосконалення регулювання нагляду за додержанням законів

під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення.

Характеризуючи здійснення нагляду за додержанням прав неповнолітніх під час притягнення їх до відповідальності, звернемо увагу на таке.

Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Особливістю провадження справ про адміністративні правопорушення щодо неповнолітніх є те, що вказана категорія справ відповідно до ст. 221 КУпАП та ст. 6 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» розглядається виключно в судовому порядку.

КУпАП, було застосовано до 20 487 неповнолітніх осіб, зокрема за вчинення таких найбільш поширених серед цих осіб правопорушень, як:

1) куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП) – 6839 осіб (33,4%);

2) проживання без паспорта (ст. 197 КУпАП) – 4517 осіб (22%);

3) розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП) – 4122 особи (20,1%);

4) керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки (ст. 126 КУпАП) – 1307 осіб (6,4%);

5) керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 130 КУпАП) – 859 осіб (4,2%);

6) дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) – 759 осіб (3,7%) [8].

Недоліком законодавчої регламентації застосування до неповнолітніх заходів впливу, передбачених у ст. 24-1 КУпАП, є недостатня регламентація механізму їх застосування. Зокрема, в законі не міститься посилань на те, скільки заходів впливу можна застосовувати до неповнолітнього – один чи декілька; не закріплено строків їхнього застосування, особливо коли мова йде про передачу неповнолітнього під нагляд (пункт 4 ст. 24-1 КУпАП).

При цьому згідно зі ст. 13 КУпАП до осіб віком від 16 до 18 років, які вчинили адміністративні правопорушення, суди зобов'язані застосовувати заходи впливу, передбачені у ст. 24-1 КУпАП, замість адміністративних стягнень, за винятком випадків, передбачених у ч. 2 ст. 13 КУпАП, а саме в разі вчинення неповнолітніми адміністративних правопорушень, передбачених у ст.ст. 44, 51, 121-127, ч.ч. 1, 2 і 3 ст. 130, ст. 139, ч. 2 ст. 156, ст.ст. 173, 174, 185, 190-195 КУпАП. У цих випадках неповнолітні підлягають 1 адміністративній відповідальності на загальних підставах. Утім, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком тих, які вчинили правопорушення, передбачені у ст. 185 «Злісна непо-

кора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» КУпАП) також можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені у ст. 24-1 КУпАП. Однак застосування останніх за вчинення перерахованих адмінправопорушень є вже правом, а не обов'язком суду.

Зауважимо, що в 2014 році заходи впливу передбачені у ст. 24-1, що негативно впливає на якість законодавства та захист прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

Щодо застосування до неповнолітніх адміністративних стягнень, то, як вже зазначалося вище, вони, по-перше, можуть застосовуватися лише у випадках, передбачених у ч. 2 ст. 13 КУпАП. По-друге, відповідно до положень ч. 2 ст. 32 Кодексу до неповнолітніх заборонено застосовувати такий вид стягнення, як адміністративний арешт. Також до них не може бути застосовано й арешт з утриманням на гауптвахті, оскільки це стягнення застосовується виключно до військовослужбовців (ними можуть бути лише повнолітні особи).

У цілому судовий розгляд справи про адміністративне правопорушення стосовно неповнолітнього закінчується оголошенням постанови (ч. 1 ст. 285 КУпАП). Згідно із ч. 1 ст. 284 КУпАП суддя, розглянувши матеріали справи, виносить одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених у ст. 24-1 КУпАП;
- 3) про закриття справи.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. було внесено зміни до ст. 287 КУпАП уточнюючого характеру, відповідно до яких визначено, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених у ч. 5 ст. 7 цього Кодексу. Таким чином, прокурор, як і раніше, наділений повноваженнями щодо оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення стосовно неповнолітніх шляхом внесення апеляційних скаргу порядку, визначеному у ст.ст. 292-294 КУпАП. Положення ст. 250 «Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення» КУпАП змін не зазнали.

За минулий рік прокурорами було оскаржено 72 постанови суду щодо неповнолітніх. На підставі їх аналізу можна дійти висновку, що здебільшо-

го порушення прав неповнолітніх під час притягнення їх до адміністративної відповідальності були пов'язані із застосуванням судом адміністративних стягнень та заходів впливу, не передбачених КУпАП, або таких, що заборонено застосовувати до неповнолітніх (наприклад, ч. 2 ст. 32 КУпАП забороняє застосовувати до них адміністративний арешт). Також наявні випадки накладення судами адміністративних санкцій замість застосування заходів впливу, передбачених у ст. 24-1 КУпАП, усупереч вимогам ч. 1 ст. 13 цього Кодексу.

Інколи в постановках суди посиляються на докази, що оформлені з порушенням визначеного законом порядку, зокрема випадки складання протоколів про адміністративне правопорушення без додержання вимог ст. 256 КУпАП щодо змісту протоколу. У деяких постановках на підтвердження вчинення правопорушення суд посиляється тільки на протокол про адміністративне правопорушення чи на те, що обставини вчинення правопорушення підтверджуються матеріалами справи, тоді як у них наявний один протокол, не наводяться пояснення неповнолітньої особи, яка притягається до відповідальності, пояснення свідків та інші докази вини правопорушника [9]. Це суперечить ст.ст. 251, 252 КУпАП, оскільки суд має всебічно, повно і об'єктивно досліджувати всі обставини справи в їх сукупності, керуючись законом та правосвідомістю.

У контексті даного дослідження слід підкреслити, що з урахуванням змін до КУпАП у частині здійснення нагляду за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення розгляд поданих до органів прокуратури звернень із питань захисту прав і свобод дітей під час притягнення до адміністративної відповідальності слід здійснювати відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян».

Таким чином, нами було розглянуто зміни у здійсненні прокурором нагляду в указаній сфері правовідносин, які вже набрали чинності або мають її набрати з 15 липня 2015 р. у зв'язку з ухваленням нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

Висновки. На завершення зазначимо, що, беручи до уваги пріоритетність діяльності прокурорів щодо захисту прав і свобод дітей, необхідно забезпечувати дієвий нагляд за додержанням прав неповнолітніх під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення та своєчасне реагування на виявлені порушення закону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стефанчук М.М. Забезпечення органами прокуратури додержання законів про права неповнолітніх при їх притягненні до адміністративної відповідальності. Університетські наукові записки. 2013. № 3. С. 495–500.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 60–68.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломось. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

8. Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності (Форма № 3) (Зведений по Україні за 2014 рік (без урахування даних судів АР Крим і м. Севастополя, 33 місцевих судів Донецької області та Станично-Луганського районного суду Луганської області)): Судова статистика. URL: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/lkflghkjlh/.

9. Про якість складання й оформлення судових рішень у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення: Узагальнення судової практики. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/DB AE9855550C9F0DC2257B7C00383388>.