

І. П. БАГАДЕНКО

ЗАХОДИ ВПЛИВУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ, У ПРОЕКТІ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Исследуется эффективность мер воздействия на несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения. С этой целью были проанализированы меры воздействия, предусмотренные действующим законодательством в сфере административной ответственности, а также меры воздействия, предусмотренные проектом такого законодательства, путем их сравнения.

This article is investigating an efficiency of the measures of influence on juveniles committing the administrative delinquent. The comparative analysis of the measures of influence according to present legislation in the field of administrative responsibility, as well as a new project of it, was done.

Враховуючи наукові дискусії, що розгорнулись в процесі адміністративно-правової реформи навколо питань ефективності заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх¹, виникає з'ясувати, які саме заходи впливу будуть найбільш прийнятними для виховання неповнолітніх правопорушників. Для цього вважаємо за доцільне врахувати запропоновані проекти адміністративного законодавства у галузі відповідальності за вчинення адміністративних проступків на національному рівні.

Так, відповідно до проекту Кодексу України про адміністративні проступки за вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх можуть застосовуватися такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) покладення на неповнолітнього, який досяг 16 років, обов'язку відшкодування матеріальної шкоди, якщо неповнолітній має самостійний заробіток і сума шкоди не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або своєю працею усунути заподіяну матеріальну шкоду, сума якої не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; 4) передача неповнолітнього під нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, а також під нагляд трудового чи педагогічного колективу або громадської організації за їх згодою².

Крім цього, проект Кодексу України про адміністративні проступки містить тлумачення заходів впливу (зокрема, публічне або в іншій формі вибачення та передача неповнолітнього під нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, а також під нагляд трудового чи педагогічного колективу або громадської організації – тлумачаться у відокремлених нормах), які вміщені в одній главі з адміністративними стягненнями та власне у назві даної глави: «Адміністративне стягнення, заходи

© БАГАДЕНКО Ірина Петрівна – ад'юнкт Київського національного університету внутрішніх справ

впливу та їх види». При цьому необхідно відзначити одну з головних відмінностей нормативного регулювання застосування заходів впливу в Україні порівняно з іншими державами. Кодекси Росії та Білорусі про адміністративні правопорушення містять лише посилання на застосування до неповнолітніх заходів впливу, а власне перелік останніх, випадки застосування тощо передбачені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність суб'єктів застосування заходів впливу (йдеться про комісії у справах неповнолітніх, що водночас є черговою відмінністю між суб'єктами, повноважними застосовувати заходи впливу, в зазначеній галузі законодавства цих країн).

Автори проекту Кодексу України про адміністративні проступки виключили з переліку заходів впливу такий вид, як догана (сувора догана). Ми підтримуємо дану ідею, оскільки вважаємо, що догана більш дійова як дисциплінарне стягнення (наприклад, у сфері трудового законодавства). Адже за своєю суттю догана дещо подібна до такого різновиду заходів впливу, як попередження, зважаючи на форму застосування обох заходів, а саме: усне офіційне оголошення (з головною відмінністю в тому, що догана насамперед оголошується від імені держави). А тому не виключається можливість неспроможності фактичного розрізнення неповнолітнім правопорушником зазначених заходів впливу за ступенем їх суворості. Крім цього, за межею очевидного залишається й питання правових наслідків застосування догани (суворої догани), що також безпосередньо впливає на ефективність даного заходу.

Натомість альтернативним заходом впливу авторами проекту Кодексу України про адміністративні проступки введено зобов'язання неповнолітнього, який досяг 16 років, відшкодувати матеріальну шкоду (за умови, якщо неповнолітній має самостійний заробіток і сума шкоди не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) або своєю працею усунути заподіяну матеріальну шкоду (за умови, якщо сума такої шкоди не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Ми погоджуємось із таким нововведенням, оскільки очевидним є настання правових наслідків застосування такого заходу впливу, насамперед для самого правопорушника. При цьому враховано досвід вищезазначених країн-сусідів (що фактично є власним досвідом в радянських умовах).

Проте залишається незрозумілим недеталізований такий варіант відшкодування заподіяної шкоди, як «шляхом своєї праці». Про яку конкретно працю йдеться, альтернативу громадських робіт чи про інший різновид праці, не передбачений цим Кодексом (наприклад, у разі засмічення лісів відходами або розмальовування стін будь-яких приміщень тощо з хуліганських спонукань щодо неповнолітнього можна застосувати даний захід впливу, який буде полягати у відшкодуванні завданого збитку шляхом власноручного прибирання засміченої лісової ділянки чи відновлення зіпсованої поверхні стін приміщень?). Вважаємо, даний нюанс потребує уточнення, тому що у випадку розуміння альтернативи громадських робіт буде йтися вже не про захід впливу, а про адміністративне стягнення, умови застосування якого чітко визначені законодавством.

Водночас чинне законодавство уповноважує суддю у випадку, коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцятирічного віку і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, покласти на останнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її. Однак дана норма міститься не в переліку

адміністративних стягнень чи заходів впливу, а в окремій главі, що регулює порядок накладення адміністративного стягнення³.

Крім цього, автори проекту Кодексу України про адміністративні проступки пропонують в п.4 вищезгаданої статті (яка містить перелік видів заходів впливу), замінити категорію «окремих громадян» на категорію «громадської організації». З даною пропозицією ми не можемо погодитись, оскільки фактичної зацікавленості в участі у вихованні неповнолітнього правопорушника зазначені категорії можуть не мати, порівняно з батьками або особами, що їх замінюють (для яких виховання неповнолітньої дитини є конституційним обов'язком), чи педагогічним колективом, зокрема, в якому навчається неповнолітній (де певні різновиди виховання – педагогічне, моральне тощо – віднесені до функціональних обов'язків такого колективу), або трудовим колективом, зокрема, в якому працює неповнолітній (де у вихованні неповнолітнього як працівника (і з позицій власне праці, і дисципліни тощо) особисто зацікавлений колектив (керівництво колективу)). Громадські організації, які не мають безпосереднього відношення до становлення особистості неповнолітнього та його виховання (перевиховання), в тому числі за відсутності заохочувальних заходів, фактично не зацікавлені у нагляді за таким неповнолітнім і, так би мовити, участі у його долі в сучасних умовах. Тому ми схилиємося до думки, що нагляд за неповнолітнім має здійснюватись виключно із числа осіб, безпосередньо зацікавлених (родичі, педагоги тощо), або спеціально призначених (в нормативному порядку, наприклад, громадських вихователів).

Як зазначалося, неможливо не підкреслити довгоочікуване введення тлумачення заходів впливу в зазначеній главі Кодексу України про адміністративні проступки. Адже поряд з тлумаченням кожного із адміністративних стягнень окремими статтями чинне законодавство, на жаль, не містить тлумачення жодного із заходів впливу, які займають рівноцінне місце в системі заходів адміністративної відповідальності та потребують однозначного розуміння шляхом деталізації свого змісту. Так, відповідно до ст.40 Кодексу України про адміністративні проступки публічне або в іншій формі вибачення застосовується судом як захід впливу до неповнолітнього і полягає у покладенні на нього зобов'язання попросити у потерпілого вибачення у публічній (через засоби масової інформації, збори, інші публічні заходи) або в іншій, прийнятній для потерпілого формі. На нашу думку, запропоновані форми вибачення, зокрема, публічне вибачення, є більш деталізованими і зрозумілими порівняно з такими в діючому законодавстві.

Відповідно до ст.41 Кодексу України про адміністративні проступки передача неповнолітнього, який вчинив адміністративний проступок, під нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, а також під нагляд трудового чи педагогічного колективу або громадської організації за їх згодою та за наявності їх клопотань застосовується судом як захід впливу і полягає у покладенні на них обов'язку щодо посилення виховного впливу та контролю за поведінкою неповнолітнього. Як ми вже зазначали, ми не поділяємо думку авторів щодо варіанту передачі неповнолітнього, який вчинив адміністративний проступок, під нагляд громадської організації, оскільки вважаємо, що в сучасних умовах добровільні засади та безплатна ініціативність втрачають свою актуальність, а отже, й дієвість.

Щодо деталізації інших заходів впливу, передбачених пунктами 2, 3 ст. 24 Кодексу України про адміністративні проступки, то автори вирішили не виділяти їх окремими нормами, помістивши тлумачення такого заходу впливу, як поперед-

ження, у ч. 2 ст. 26 цього Кодексу (що передбачає роз'яснення попередження у якості адміністративного стягнення); а тлумачення такого заходу впливу, як покладення на неповнолітнього обов'язку відшкодування матеріальної шкоди або своєю працею усунути заподіяну матеріальну шкоду, автори залишили у ст. 24 Кодексу України про адміністративні проступки, що передбачає застосування заходів впливу в цілому.

Однак такий підхід до розміщення тлумачень заходів впливу створює ефект певної неупорядкованості змісту Кодексу, зокрема у главі, що розглядається («Адміністративне стягнення, заходи впливу, та їх види»). На нашу думку, розміщення роз'яснень кожного із заходів впливу має будуватися аналогією з адміністративними стягненнями, оскільки заходи впливу займають рівноцінне місце в системі заходів адміністративної відповідальності (виключенням може бути такий захід впливу, як попередження, тлумачення якого може паралельно розміщуватись в одній нормі з тлумаченням адміністративного стягнення, зважаючи на аналогію назви та змісту). Таким чином, це сприяло б удосконаленню змісту Кодексу України про адміністративні проступки.

Отже, на нашу думку, найбільш вдалою буде така редакція окремих частин статей глави 5 («Адміністративне стягнення, заходи впливу та їх види») Кодексу України про адміністративні проступки:

«За вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх можуть застосовуватися такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) покладення на неповнолітнього, який досяг шістнадцяти років, обов'язку відшкодування матеріальної шкоди, або своєю працею усунути заподіяну матеріальну шкоду; 4) передача неповнолітнього під нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічного або трудового колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання*.

Тлумачення заходу впливу, передбаченого п. 1 ст. 24¹ КУпАП, зокрема, його розміщення та зміст, ми вбачаємо у запропонованому авторами проєкті Кодексу варіанті відокремленої норми в рамках глави, що регламентує адміністративні стягнення, заходи впливу та їх види.

Тлумачення заходу впливу, передбаченого п. 2 ст. 24¹ КУпАП, зокрема, його розміщення та зміст, ми вбачаємо у запропонованому авторами проєкті Кодексу варіанті відокремленої частини норми, що регламентує попередження як адміністративне стягнення в рамках зазначеної глави КУпАП.

Тлумачення заходу впливу, передбаченого п. 3 ст. 24¹ КУпАП, зокрема, його розміщення та зміст, ми вбачаємо у відокремленій нормі (в рамках зазначеної глави КУпАП) у такій редакції: **«Покладення на неповнолітнього, який досяг шістнадцяти років, обов'язку відшкодування матеріальної шкоди або своєю працею усунення заподіяної матеріальної шкоди. Покладення на неповнолітнього, який досяг шістнадцяти років, обов'язку відшкодування матеріальної шкоди, якщо неповнолітній має самостійний заробіток і сума шкоди не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або своєю працею усунення заподіяної матеріальної шкоди, сума якої не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, є заходом впливу, який застосовується у**

* Умови застосування заходу впливу, регламентованого п. 3 цієї статті, пропонується передбачити окремою нормою в якості тлумачення останнього.

випадку заподіяння вчиненим проступком майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації».

Водночас постає питання про доцільність ч.2 ст.40 чинного КУпАП, якою також передбачається покладення обов'язку на неповнолітнього (у разі заподіяння ним шкоди) відшкодування заподіяної шкоди або своєю працею усунення її. Умовами покладення такого обов'язку є досягнення неповнолітнім шістнадцяти років, наявність самостійного заробітку та обмеженість суми шкоди одним неоподатковуваним мінімумом доходів громадян. Таким чином, виникає необхідність у вирішенні цього питання, наприклад, шляхом скасування ч. 2 зазначеної статті та відповідного редагування частин 1, 3.

Тлумачення заходу впливу, передбаченого п. 4 ст. 24¹ КУпАП, зокрема, його розміщення та зміст, ми вбачаємо у запропонованому авторами проекту Кодексу варіанті відокремленої норми в рамках глави, що регламентує адміністративні стягнення, заходи впливу та їх види, з відмінністю у частині передачі неповнолітнього під нагляд громадської організації (на нашу думку, доцільнішою буде категорія окремих громадян, відповідно до чинного КУпАП).

Серед науковців поширена думка щодо поділу заходів впливу на основні та додаткові (на кшталт розподілу адміністративних стягнень) з метою можливого одночасного застосування декількох заходів⁴. Ми погоджуємося з даним баченням, оскільки вважаємо, що одночасне застосування декількох заходів сприятиме посиленню ефективності заходів впливу. Власне, поділ заходів впливу на основні та додаткові вважаємо необов'язковим і пропонуємо такий поділ вважати умовним, а під поняттям «декілька» розуміти не більше двох заходів, які можна було б застосувати одночасно (що розтлумачити в коментарі до КУпАП).

Крім цього, перелік заходів впливу, передбачений ч. 2 ст. 24¹ КУпАП, має бути вичерпним, що відповідно повинно дістати відображення у даній статті на кшталт конструкції статті, що регламентує види адміністративних стягнень.

Водночас актуальним залишається питання про ефективність та доцільність застосування заходів впливу у випадку, коли неповнолітній всіляко ухиляється від застосування щодо нього будь-якого заходу впливу. Для подолання труднощів при вирішенні даного питання пропонуємо передбачити можливість притягнення неповнолітнього до адміністративної відповідальності на загальних підставах у зазначеному випадку, враховуючи при цьому особу правопорушника (в тому числі вікові дані) та характер вчиненого адміністративного проступку.

1. Горбач О.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх, батьків або осіб, які їх замінюють: Автореф. дис. канд. юрид.наук. – К., 2006 р. – С. 8–9; *Ковальчук Ю.І.* Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх // *Право України.* – 2003. – № 6. – С. 112; *Продаєвич В.О.* Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: Дис. канд. юрид. наук. – Одеса, 2007. – С. 164. **2. Проект Кодексу України про адміністративні проступки** станом на 10 листопада 2004 року [www.rada.gov.ua/LIBRARY/bibliogr/prostupki.html]. **3. Кодекс України про адміністративні правопорушення:** Науково-практичний коментар / Р.А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – К., 2008. – С. 66. **4. Продаєвич В.О.** Цит. праця. – С. 164.