



В.О. Продаєвич\*

## ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ВПЛИВУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ: ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Сьогодні в суспільстві спостерігається зростання вчинення адміністративних проступків серед неповнолітніх, що викликає занепокоєність із боку громадськості та необхідність використання з боку компетентних державних органів ефективних заходів впливу, які б знизили існуючий рівень правопорушень серед неповнолітніх.

Перевага в діяльності органів державної влади щодо профілактики правопорушень взагалі та адміністративних проступків безпосередньо надається методу переконання. Використовуючи цей метод реалізації державної влади компетентні державні органи доносять до відома громадськості інформацію про вимоги чинного законодавства, суб'єктивні права та юридичні обов'язки громадян і організацій, правові заборони та ін. Але забезпечувати правопорядок та режим законності в державі не можливо лише за допомогою методу переконання, тому в кожній державі широко використовується і інший метод реалізації державної влади — примус.

Серед заходів адміністративно-правового примусу особливе місце посідають заходи адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх згідно ст. 24<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>1</sup> (далі — КУпАП).

На жаль, домінуюча в юридичній літературі класифікація заходів адміністративно-правового примусу не дає чіткої відповіді на правову природу заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх. Це, в свою чергу, відобразилося на рівні наукового дослідження цього правового інституту та вплинуло на стан чинного законодавства України, що закріплює підстави та порядок застосування до неповнолітніх заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КУпАП. До того ж, питання застосування заходів адміністративного впливу до неповнолітніх лише частково досліджувалося в працях А.С. Васильєва, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка та інших вчених. Але до кінця вчені України ще не визначилися з місцем цих заходів впливу у системі заходів адміністративного примусу.

Тому метою написання наукової статті є визначення правової природи заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, та обґрунтування необхідності їх розгляду в системі заходів адміністративно-правового примусу як різновиду заходів адміністративної відповідальності.

Основний науковий підхід при розгляді цього питання полягає в тому, що в системі заходів адміністративно-правового примусу слід виділяти заходи адміністративної відповідальності, які, в свою чергу, не можна ототожнювати з адміністративними стягненнями. На нашу думку, адміністративна відповідальність полягає не тільки в застосуванні до правопорушників (фізичних і юридичних осіб) адміністративних стягнень, а й у застосуванні до неповнолітніх (віком від 16 до 18 років) заходів впливу, що передбачені ст. 24<sup>1</sup> КУпАП.

Ця точка зору не є розповсюдженою в юридичній літературі, але висловлювалася деякими вченими<sup>2</sup>. На жаль, у цих наукових працях відсутня аргументація даної точки зору.

© Продаєвич В.О., 2006

\* голова Одеського господарського суду

<sup>1</sup> ВВР УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

<sup>2</sup> Васильєв А.С. Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2001. — С. 212; Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 1999. — С. 121; Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2004. — С. 19.



Перед тим, як розглянути ознаки, які характеризують заходи впливу, передбачені ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, розглянемо існуючі в чинному законодавстві України та Російської Федерації правові формулювання, що закріплюють ці види заходів.

Якщо звернутися до положень Кримінального кодексу України<sup>3</sup>, який теж закріплює систему заходів виховного характеру, що застосовуються до неповнолітніх, то помітимо, що законодавець, на жаль, ототожнює в деяких статтях поняття “кримінальна відповідальність” із поняттям “покарання” та заперечує приналежність заходів виховного характеру до заходів кримінальної відповідальності.

Так, ст. 97 КК України закріплює: “Неповнолітнього, який вперше вчинив злочин невеликої тяжкості, може бути звільнено від кримінальної відповідальності, якщо його виправлення можливе без застосування покарання. У цих випадках суд застосовує до неповнолітнього примусові заходи виховного характеру, передбачені ч. 2 ст. 105 цього Кодексу”. А в частині третій цієї ж статті наголошує, що у випадку ухилення неповнолітнього, що вчинив злочин, від застосування до нього примусових заходів виховного характеру ці заходи скасовуються і він притягується до кримінальної відповідальності.

В Російській Федерації цей інститут адміністративної відповідальності розвивався дещо інакше. В ч. 2 ст. 2.3 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення<sup>4</sup> закріплюється, що з врахуванням конкретних обставин діла і відомостей про особу, що вчинила адміністративне правопорушення у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років, комісією у справах неповнолітніх порушник може бути звільнений від адміністративної відповідальності з застосуванням до нього заходів впливу, що передбачаються федеральним законодавством про захист прав неповнолітніх.

Як бачимо, російський законодавець теж ототожнює заходи адміністративної відповідальності з адміністративними стягненнями. І тут немає принципової різниці в тому, що заходи впливу до неповнолітніх у Росії застосовуються комісією у справах неповнолітніх. Справа в тому, що комісія у справах неповнолітніх є органом адміністративної юрисдикції Російської Федерації, який вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення та приймати постанови про накладення адміністративного стягнення. До того ж, негативним, на нашу думку, є відсутність в кодексі переліку заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, який встановлюється окремим федеральним законом Російської Федерації.

Положення КК України та положення законодавства Російської Федерації не підтверджують нашу позицію щодо приналежності заходів впливу, передбачених ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, до заходів адміністративної відповідальності. Однак слід зауважити, що положення чинного законодавства є обов'язковими для виконання, але аж ніяк не є догмою, яку не можливо заперечувати та спростовувати за допомогою науково виважених обґрунтувань.

На нашу думку, законодавець безпідставно в чинному КК України ототожнив “заходи кримінальної відповідальності” і “покарання”. Для уникнення теоретичних протиріч необхідно було в ст. 97 КК України оперувати не поняттям “звільнено від кримінальної відповідальності”, а поняттям “звільнено від покарання”, як це законодавець зробив в ч. 1 ст. 105 КК України.

Наприклад, В.Т. Нор аналізуючи в одній із своїх наукових праць заходи виховного характеру, що застосовують до неповнолітніх у порядку кримінального судочинства в республіках Радянського Союзу, вказував, що ці заходи безсумнівно є примусово-виховними. Розглядаючи кримінальну справу про злочин неповнолітнього та застосовуючи до нього примусовий захід

<sup>3</sup> ВВР. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий / Отв. ред. В.Е. Севрюгин. — М.: Юрист, 2004. — С. 53.



виховного характеру, суд здійснює правосуддя, а неповнолітній при цьому притягується до кримінальної відповідальності, хоча і звільняється від кримінального покарання<sup>5</sup>.

Як бачимо, деякі представники кримінального права теж наполягають на тому, щоб включати до заходів кримінальної відповідальності і заходи виховного характеру, що застосовуються до неповнолітніх.

Чинне законодавство України встановлює систему заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, в ст. 24<sup>1</sup> КУпАП. Стаття передбачає, що за вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути застосовані такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) застереження; 3) догана або сурова догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. В означеній статті не дається поняття цих заходів адміністративного примусу, що не дозволяє визначитись з їх правовою природою. Але сам факт, що вони містяться в розділі КУпАП, який називається "Адміністративні стягнення", дає можливість констатувати, що за своєю правовою природою вони близькі до адміністративних стягнень. Водночас, відсутність їх у переліку адміністративних стягнень, що встановлюється ст. 24 КУпАП, свідчить про те, що їх не можна ототожнювати з адміністративними стягненнями.

Проект КУпАП також обмежився лише переліком заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, не вказуючи на їх місце в системі заходів адміністративно-правового примусу (ст. 24)<sup>6</sup>.

Вважаємо, що заходи впливу, передбачені ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, характеризуються ознаками, які дозволяють нам без сумніву класифікувати їх як заходи адміністративної відповідальності.

По-перше, заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх згідно ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, як і адміністративні стягнення, — це заходи державного примусу. Їх застосування теж пов'язано з обмеженням прав особи. Але цей захід адміністративно-правового примусу слід відрізнити від інших заходів примусу, наприклад таких, як заходи попередження, заходи припинення, адміністративно-відновлювальні заходи і т. п.).

По-друге, адміністративні заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх, встановлюються чинним законодавством України. На жаль, національне законодавство недостатньо регламентує механізм застосування цих заходів примусу. Так ст. 13 КУпАП закріплюючи вік, у межах якого можна застосовувати заходи впливу для неповнолітніх, випадки, коли відповідальність неповнолітніх настає на загальних підставах, не вказує орган, який вправі застосовувати такі заходи впливу та не акцентується увага на тому, що ці заходи впливу застосовуються взамін адміністративним стягненням, а ст. 24<sup>1</sup> КУпАП, встановивши систему заходів впливу для неповнолітніх, по-перше, не вказує чи цей перелік є вичерпним, по-друге, не містить посилань на те, скільки заходів впливу можна застосовувати до неповнолітнього — один чи декілька, і чи вони діляться на основні і додаткові, по-третє, не закріплює строки їх застосування, що негативно впливає на якість законодавства та захист прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

Ці ж самі недоліки були перенесені і в Проект КУпАП (ст. 15 і ст. 24) новелою стало тільки те, що дається перелік адміністративних стягнень, які не можуть застосовуватися до неповнолітніх.

По-третє, адміністративні заходи впливу для неповнолітніх можуть бути застосовані, як і адміністративні стягнення, органом адміністративної юрисдикції тільки до особи, яка безпосередньо вчинила адміністративний проступок, та є деліктоздатною.

<sup>5</sup> Нор В. Т. Защита имущественных прав в уголовном судопроизводстве. — К.: Выща школа, 1989. — С. 222.

<sup>6</sup> Проект Кодексу України про адміністративні правопорушення за № 5462 від 29 квітня 2002 року. — Комітет Верховної Ради України з правової політики.



Ця ознака яскраво показує спорідненість адміністративних стягнень і заходів впливу для неповнолітніх. І перші, і другі застосовуються виключно органами адміністративної юрисдикції, тобто органами, які за чинним законодавством вправі розглядати справу про адміністративне правопорушення і приймати постанову про накладення адміністративного стягнення чи заходу впливу, передбаченого ст. 24<sup>1</sup> КУпАП. І адміністративні стягнення, і заходи впливу для неповнолітніх застосовуються тільки у зв'язку з вчиненим адміністративним проступком. Наприклад, заходи адміністративного припинення (застосування спеціальних заходів, застосування зброї, фізичний вплив і т. п.) застосовуються у зв'язку з протиправним діянням, яке ще не закінчилося і чиниться порушником. Тому основна мета застосування заходів припинення — припинення протиправних дій особи. Коли ж мова йде про заходи впливу до неповнолітніх, то вони застосовуються лише тоді, коли правопорушення вже вчинене і є докази вини в цьому неповнолітньої особи. І адміністративні стягнення, і заходи впливу для неповнолітніх застосовуються тільки стосовно деліктоздатної особи, тобто неосудної і такої, що досягла шістнадцятилітнього віку. В цьому сенсі захід впливу для неповнолітніх є правовим наслідком вчинення особою протиправного діяння, що підпадає під ознаки адміністративного проступку.

По-четверте, адміністративні заходи впливу для неповнолітніх — це заходи адміністративного примусу, що полягають в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних і інших правових інтересів. Тобто заходи впливу для неповнолітніх, як і адміністративні стягнення, для правопорушника зумовляють появу несприятливих юридичних наслідків. Наприклад, при застосуванні такого заходу впливу, як догана чи суворогана, правопорушник відчуває морально-психологічний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції, який застосував цей захід.

По-п'яте, адміністративні заходи впливу для неповнолітніх — це захід адміністративно-правового примусу, що застосовується до правопорушника для досягнення певних цілей. Законодавство не вказує цілей застосування заходів впливу для неповнолітніх. Якщо в кримінальному законодавстві ці заходи впливу мають назву “примусові заходи виховного характеру” (Розділ XV КК України), де з самої назви можна визначитись із цілями їх застосування, то в КУпАП лише аналіз змісту цих заходів дає можливість стверджувати, що основна мета їх застосування — виховання (виправлення) правопорушника.

В основному за цією ознакою можна розрізнити заходи впливу для неповнолітніх і адміністративні стягнення, бо вважаємо, що і заходи впливу для неповнолітніх, і адміністративні стягнення мають основну мету — виховання (виправлення) правопорушника. Саме ця мета об'єднує їх у таку специфічну групу заходів адміністративно-правового примусу, як заходи адміністративної відповідальності. Але ці заходи адміністративної відповідальності різняться між собою ступенем присутності елементу кари. Тобто в адміністративних стягненнях елемент кари переважає в порівнянні з заходами впливу, що застосовуються до неповнолітніх.

Питання про те, чи містять заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх, елемент кари, є дискусійним в адміністративно-правовій і кримінально-правовій юридичній літературі. Наприклад, В.Т. Нор вважає: “Примусові заходи виховного характеру не є кримінальним покаранням. Вони застосовуються як його заміна, не тягнуть за собою судимості, але їх застосування переслідує ті ж цілі, що стоять перед покаранням. За своїм змістом вони є переважно виховними, в них превалюють засоби переконання, а елементи кари, що в них містяться, є незначними”<sup>7</sup>.

Вважаємо, що точка зору В.Т. Нора може бути застосована і у сфері адміністративної відповідальності. Аналіз передбачених чинним законодавством заходів впливу для неповнолітніх

<sup>7</sup> Нор В.Т. Указ. соч. — С. 221.



свідчить про те, що кожному з них притаманна своя ступінь кари, хоча в значно менших розмірах, ніж адміністративним стягненням.

Враховуючи вище зазначене, можна зробити такі висновки.

Заходи впливу для неповнолітніх — це, як і адміністративні стягнення, заходи адміністративної відповідальності. Їх поєднують такі ознаки: а) основна ціль застосування — виховання (виправлення) порушника; б) підставою їх застосування є вчинення адміністративного проступку; в) застосовуються тільки стосовно деліктоздатної особи; г) спільний процесуальний порядок їх застосування (накладається органами адміністративної юрисдикції в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення). Але як два різних види заходів адміністративної відповідальності, вони мають також певні відмінності: а) застосування адміністративного стягнення тягне за собою виникнення стану, коли особа вважається такою, що протягом року притягувалася до адміністративної відповідальності, застосування ж заходів впливу для неповнолітніх таких правових наслідків не породжує; б) елемент кари більш притаманний адміністративним стягненням ніж заходам впливу для неповнолітніх; в) заходи впливу для неповнолітніх застосовуються лише як заміна адміністративних стягнень.

Підсумовуючи, слід зазначити, що теоретичні питання щодо поняття та правової природи адміністративного впливу, які застосовуються до неповнолітніх, тісно пов'язані з практичними аспектами зазначеної проблематики, оскільки лише маючи вірне уявлення про сутність певних правових засобів, ми можемо ефективно їх застосовувати. Саме проблема ефективності заходів адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх, може бути предметом подальших наукових досліджень у зазначеній сфері.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою адміністративного і господарського права  
Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова  
(протокол № 7 від 30 січня 2006 року)*

