

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.24>

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ДРУЖНЬОГО ДО ДИТИНИ ПРАВОСУДДЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Дубіна О.М.,*адвокат, аспірант аспірантури**Одеського державного університету внутрішніх справ**<https://orcid.org/0000-0002-3654-1920>*

Дубіна О.М. Імплементация міжнародних стандартів дружнього до дитини правосуддя до адміністративного законодавства України.

Стаття присвячена розгляду особливостей втілення вихідних засад здійснення правосуддя щодо дітей у справах про адміністративні правопорушення. Наголошується, що щороку в Україні більш десятка тисяч неповнолітніх притягаються до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення. Але саме в цьому виді юрисдикційного провадження норми українського законодавства найменш враховують специфіку здійснення правосуддя щодо дітей, яку визначають міжнародні стандарти та керівні принципи захисту прав дітей. Метою статті є з'ясування змісту міжнародних стандартів та керівних принципів здійснення дружнього до дитини правосуддя і визначення наявних проблем їх імплементації до українського законодавства про адміністративні правопорушення. Встановлено, що основу захисту прав неповнолітніх, що притягаються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень утворює сукупність взаємопов'язаних та принципів адміністративно-деліктного провадження та міжнародно-правових стандартів (правил) поведіння з дитиною під час здійснення правосуддя. Другу групу засад становлять такі принципи як-то: забезпечення найкращих інтересів дитини; доступ неповнолітнього до суду та отримання необхідної інформації у доступній для дитини формі та спосіб; участь неповнолітнього в адміністративно-деліктному процесі щодо нього (принцип активної участі, включаючи презумпцію здатності дитини бути повноцінним учасником цих правовідносин та обов'язкову участь неповнолітнього у розгляді адміністративної справи щодо нього); вільне висловлювання дитиною своїх поглядів та урахування її думки (принцип бути почутою); застосування затримання та примусового утримання дітей лише як виключний захід і на необхідно найкоротший термін; презумпція вразливості адміністративно-процесуальних прав дитини. Ці принципи необхідно активніше імплементувати до норм українського адміністративно-деліктного законодавства.

Ключові слова: дитина, правопорушення, захист прав, адміністративне провадження, принципи, дружнє до дитини правосуддя.

Dubina O.M. Implementation of international standards of child-friendly justice to the administrative legislation of Ukraine.

The article is devoted to the peculiarities of the implementation of the basic principles of justice for children in cases of administrative offenses. It is noted that every year in Ukraine more than ten thousand juveniles are brought to administrative responsibility for administrative offenses. But it is in this type of jurisdictional proceedings that the norms of Ukrainian legislation take the least into account the specifics of the administration of justice for children, which are determined by international standards and guidelines for the protection of children's rights. The purpose of the article is to clarify the content of international standards and guidelines for the administration of child-friendly justice and to identify existing problems of their implementation in the Ukrainian legislation on administrative offenses. It is established that the basis for the protection of the rights of juveniles prosecuted for administrative offenses is a set of interrelated and principles of administrative tort and international legal standards (rules) of treatment of children in the administration of justice. The second group of principles consists of the following principles, such as: ensuring the best interests of the child; access of the juvenile to the court and obtaining the necessary information in a form and manner accessible to the child; participation of the minor in the administrative tort proceedings against him (the principle of active participation, including the presumption of the child's ability to be a full participant in this relationship and the mandatory participation of the minor in the administrative case against him); free expression of the child's views and consideration of his opinion (the principle of being heard); the use of detention and forced detention of children only as an exceptional measure and for the shortest possible time; presumption of vulnerability of administrative and procedural rights of the child. These principles need to be more actively implemented in the norms of Ukrainian administrative law.

Key words: child, offense, protection of rights, administrative proceedings, principles, child-friendly justice.

Постановка проблеми. Протягом 2021 року (а точніше за 11 його місяців) поліцією в Україні було виявлено майже 4,8 млн. адміністративних правопорушень, з яких 0,383% – вчинено особами у віці від 16-ти до 18-ти років [1]. Цей відносний показник в абсолютній кількості включає майже 18 тис. неповнолітніх, які протягом року вчинили одне або навіть декілька адміністративних правопорушень, а відтак стали учасниками специфічних правовідносин – адміністративно-деліктних. Важливе місце у згаданих правовідносинах займає питання захисту прав їх учасників, особливо, якщо це стосується дитини. Визначальну роль у захисті прав неповнолітніх відіграють вихідні засади (принципи) адміністративно-деліктного провадження, в основу яких має бути покладено міжнародно-правові стандарти та керівні принципи дружнього до дитини правосуддя.

Проблематика принципів забезпечення прав дітей під час здійснення правосуддя здобула певної уваги у науковому середовищі. Варто пригадати прізвища таких українських та зарубіжних вчених як: М. Веселов, А. Гусак, Н. Крестовська, В. Левченко, Дж. Баттс, К. Гамільтон, Дж. Гілберт, Л. Гомес Мартінес тощо. Водночас, увага вчених не завжди була зосереджена виключно на втіленні міжнародно-правових засад ювенального правосуддя саме у адміністративно-деліктному провадженні, з огляду на що, деякі аспекти цих правовідносин залишаються поза належного аналізу.

Метою статті є з'ясування змісту міжнародних стандартів та керівних принципів здійснення дружнього до дитини правосуддя і визначення наявних проблем їх імплементації до українського законодавства про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Принципи адміністративно-деліктного провадження це закріплені в адміністративно-правових нормах (переважно Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)) основоположні засади, керівні ідеї, що відбивають загальну сутність і специфіку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Якщо ж казати про особливості участі у цьому провадженні неповнолітніх, які притягаються до адміністративної відповідальності, то слід згадати про другу групу засад – стандарти (правила) поведіння з дитиною під час здійснення правосуддя. Ця група принципів надає певного колориту ювенальним правовідносинам.

У Конвенції ООН про права дитини закріплені засадничі принципи, які стосуються будь-якого аспекту забезпечення прав дітей, зокрема знаходять відображення у юрисдикційних провадженнях. Основними засадами є: найкращі інтереси дитини (ст. 3); недискримінація (ст. 2); право на життя, можливість бути заслуханою (ст. 12) тощо [2, с. 24]. У Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМРЕ) щодо правосуддя, дружнього до дітей, прийнятих 17.11.2010 р. звертається увага на аспектах їх найкращого втілення у національному законодавстві. Крім того, вказаний міжнародний документ включає аналіз практики впровадження загальних елементів правосуддя, дружнього до дітей: інформація та консультації; захист приватного та сімейного життя дитини; безпека дитини; підготовка фахівців; багатопрофільний підхід; затримання дитини як крайній захід. Наголошується, що Керівні принципи повинні застосовуватися до всіх способів, якими діти можуть, з будь-якої причини та в будь-якій якості, контактувати з усіма компетентними органами та службами, що беруть участь, зокрема і в адміністративних правовідносинах [3, с. 16-19]. Наведений міжнародно-правовий документ є практичним інструментом для держав-членів у процесі адаптації їх судових і позасудових систем до конкретних прав, інтересів і потреб дітей, прийняття якого є значним кроком уперед [3, с. 9].

Аналіз визнаних на міжнародному рівні засад слід розпочати зі змісту та особливостей втілення принципу забезпечення «найкращих інтересів дитини». За українським законодавством забезпечення найкращих інтересів дитини – це дії та рішення, що спрямовані на задоволення індивідуальних потреб дитини відповідно до її віку, статі, стану здоров'я, особливостей розвитку, життєвого досвіду, родинної, культурної та етнічної належності та враховують думку дитини, якщо вона досягла такого віку і рівня розвитку, що може її висловити (ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства»). Втім, як вважає М. Ю. Веселов, поняття «найкращі інтереси дитини» має рамковий (орієнтовний) характер, отже не може містити вичерпного конкретного переліку таких інтересів. В межах суто юрисдикційних проваджень цей принцип повинен задовольняти не лише процесуальні потреби дітей, а й сприяти вирішенню інших організаційно-правових питань їх соціального захисту [4, с. 55]. Зокрема, в контексті юрисдикційних проваджень, складним питанням, видається дотримання балансу інтересів при визначенні найкращих інтересів дитини, яке, може мати принаймні три виміри: «колізії можуть виникати, коли постає потреба прийняття збалансованих рішень при: 1) виборі відповідних обставин, елементів і гарантій; 2) виборі між захистом і розширенням прав і можливостей; 3) урахуванні всіх елементів у процесі дорослішання дитини» [5, с. 153]. У Керівних принципах ОБСЄ з додержання прав людини в процесі повернення жертв торгівлі людьми до країни походження визначення най-

кращих інтересів дитини розглядається як формальна процедура, яка передбачає тверді процесуальні гарантії і слугує для визначення найкращих інтересів дитини при прийнятті особливо важливих рішень, що її стосуються [6, с. 7]. Оцінку відповідності процедурних заходів чи рішень найкращим інтересам конкретної дитини уповноважена особа, що реалізує адміністративно-юрисдикційні повноваження може зробити як самостійно, так і з залученням для консультування фахівців інших установ (з необхідними знаннями педагогіки, дитячої психології тощо), що в обох ситуація вимагає безпосередньої участі такої дитини.

Найкращі інтереси дитини завжди повинні розглядатися в поєднанні з іншими правами дітей, наприклад, правом бути почутою, правом на захист від насильства, правом не бути розлученою з батьками тощо [7, с. 8-14]. Комплексний підхід у забезпеченні всіх прав дитини в адміністративно-деліктному провадженні має бути непохитним правилом для суб'єктів, що здійснюють таку діяльність. Тож, засада «найкращих інтересів дитини» має як самостійне значення, так і створює передумови чи розкривається через інші, не менш важливі принципи, дотримання яких може вимагати додаткових обов'язків для суб'єктів та учасників здійснення адміністративно-деліктного провадження, не ставлячи під загрозу передбачені законом права інших зацікавлених сторін. Наприклад, такі засади адміністративно-деліктного провадження як відкритість та прозорість у разі участі у процесі неповнолітнього учасника набувають нового змісту та мають розглядатися в контексті забезпечення права дитини на конфіденційність.

В якості носіїв прав, діти повинні мати можливість вдаватися до засобів правового захисту для ефективного здійснення своїх прав або діяти у разі порушення їх прав. Як впливає з низки законодавчих визначень невід'ємною умовою забезпечення найкращих інтересів дитини є *урахування її думки*. За міжнародними нормами правова система держави, діяльність її органів і установ в ювенальних правовідносинах мають враховувати принцип забезпечення дитині, здатній сформулювати власні погляди, право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, що її стосуються, причому поглядам дитини повинна приділяється належна увага згідно з її віком і зрілістю. З цією метою дитині, зокрема, надається можливість бути заслуханою в ході будь-якого судового чи адміністративного розгляду, що стосується дитини, безпосередньо або через представника чи відповідний орган у порядку, передбаченому процесуальними нормами національного законодавства (ст. 12 Конвенції ООН про права дитини). Реалізація зазначеної засади щільно пов'язано з іншим принципом – *забезпеченням вільного висловлювання дитиною своїх думок* (це право включає свободу шукати, одержувати і передавати інформацію) (ст. 13 Конвенції ООН про права дитини) [8]. На рівні внутрішнього законодавства окремої країни втіленню цих пов'язаних принципів мають сприяти відповідні правові механізми, зокрема в галузі адміністративно-деліктного права, які гарантуватимуть можливість отримання дитиною (її законними представниками, захисником) повної інформації про правопорушення, перелік її прав та обов'язків, доступу до суду, а також використання засобів правового захисту цих прав на основі адекватно наданої юридичної консультації. Безумовно, що право дитини та принцип бути почутою безпосередньо пов'язано з такими правами, а відповідно і принципами як доступ неповнолітнього до суду та отримання необхідної інформації у доступній для дитини формі та спосіб.

Якщо вдатися до аналізу відповідності норм КУпАП (який визначає основні умови та порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення) вимогам Керівних принципів дружнього до дитини правосуддя, можна виявити низку вад національного законодавства.

По-перше, ст. 268 КУпАП не містить будь-яких гарантій чи додаткових умов реалізації прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Законодавець надає однакові права всім таким особам без виключень чи привілеїв. Певні фізичні чи психічні вади особи можуть бути компенсовані за рахунок участі в провадженні її законних представників чи захисника (до речі останнього участь не є обов'язковою). Але такий підхід фактично усуває неповнолітнього учасника провадження від безпосередньої участі у процесі (так би мовити, на другий план), позбавляє його суб'єктності, ставить у залежність від цілковитих дій та рішень законних представників. По-друге, законодавство України не ставить окремим завданням провадження з'ясування стану здоров'я та рівня розвитку, інших соціально-психологічних рис неповнолітньої особи, які необхідно враховувати при індивідуалізації адміністративної відповідальності чи обранні заходу впливу, що застосовуються до неповнолітніх; ставлення неповнолітнього до вчиненого ним діяння; умов його життя та виховання. Втім встановлення цих обставин потребує, в тому числі, й безпосереднього контакту з дитиною, звісно за умови бажання останньої.

Згадування у міжнародному праві про вік та рівень розвитку дитини як про умову обсягу реалізації права бути заслуханою і взагалі, як умову участі неповнолітнього у провадженні не слід розглядати як обмеження, а, швидше, як обов'язок суб'єктів юрисдикції повною мірою оцінити здібності дитини, а саме – наскільки вона здатна сформулювати свої власні погляди щодо справи,

адекватно оцінювати інформацію правового характеру. За результатами проведеного нами соціологічного опитування дітей різних вікових груп (починаючи з 13 років) було встановлено, що близько 75% з них нібито цілком уявляють, що таке юридична відповідальність. Водночас, тільки 39,2% дітей вважає, що вони знають перелік прав, які має особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Лише 15,6% неповнолітніх респондентів впевнено заявили, що змогли б самостійно оцінити ситуацію стосовно дотримання або порушення їх прав у разі притягнення до адміністративної відповідальності.

Як зазначається у поясненнях до Керівних принципів КМРЕ щодо правосуддя, дружнього до дітей: *«Замість того, щоб занадто легко припускати, що дитина не може сформулювати думку, державам слід припустити, що у дитини, насправді, є ця здатність. Дитина не повинна доводити це»* [3, с. 51]. Тобто, коли йдеться про право дитини на активну участь в провадженні у справі про адміністративне правопорушення – має діяти принцип *презупції здатності бути повноцінним учасником* цих правовідносин. Можна вважати, що подібна презупція закладена у змісті п. 18 Керівних принципів, що стосуються правосуддя з питань, пов'язаних з участю дітей-жертв та свідків злочинів 2005 року, де вказано, що *«вік не може перешкоджати здійсненню дитиною права повною мірою брати участь у процесі відправлення правосуддя. Поводження з будь-якою дитиною має відбуватися як з дієздатним свідком, який може бути допитаний і показання якого не повинні вважатися недійсними або недостовірними лише через його вік, якщо вік і ступінь зрілості дитини дозволяють їй давати ясні та такі, що заслуговують на довіру показання з використанням або без використання допоміжних засобів спілкування та інших видів допомоги»* [9]. Тож, лише необхідність вжиття додаткових організаційно-правових заходів з боку суб'єктів юрисдикції для ефективної участі неповнолітнього у провадженні та пошук прийнятної для дитячої свідомості форми подання і роз'яснення відповідної інформації щодо справи не можуть вважатися приводом для відмови у реалізації зазначених вище процесуальних прав дитини. У Європейській конвенції про здійснення прав дітей термін *«відповідна інформація»* означає інформацію, яка відповідає віку й рівню розуміння дитини та яка надається для того, щоб дитина могла здійснювати свої права в повному обсязі, якщо надання цієї інформації не завдає шкоди благополуччю дитини.

У суді крім з'ясування обставин справи здійснюється перевірка дотримання процедурних аспектів та прав учасників адміністративно-деліктного провадження, ставлення неповнолітньої особи до правопорушення. Натомість достатньо прикладів, коли неповнолітні правопорушники у судові засідання не з'являлися (справи розглядалися без їх участі). За таких обставин судові рішення та процедура його прийняття не створювали потрібних моральних наслідків для неповнолітнього правопорушника. Тож, наведене доводить, що принцип участі дитини в адміністративно-деліктному провадженні може ще включати і вимогу обов'язкової присутності неповнолітньої особи, яка притягається до адміністративної відповідальності у засіданні з розгляду її справи.

Крім того, можна припустити, що у справах про адміністративні правопорушення, вчинених неповнолітніми (інкримінованих неповнолітнім) суддя має виходити, з так би мовити, принципу *презупції уразливості адміністративно-процесуальних прав дитини*. І таке припущення, буде вважається істинним доти, доки дотримання передбачених міжнародними стандартами та національними законами прав дитини у таких правовідносинах не буде безспірно доведено за результатами ознайомлення судді з матеріалами та обставинами справи. Подібний підхід (на рівні принципу, закріпленого в законодавстві), усуне наявний, в деяких випадках, формалізм ювенального судочинства [10, с. 78] та доповнить, у перспективі, гарантованість захисту прав неповнолітніх, що притягаються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Висновки. Тож, принципами захисту прав неповнолітніх, що притягаються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень є закріплені в міжнародних та національних адміністративно-правових актах основоположні засади, керівні ідеї, що відбивають загальну сутність і специфіку провадження у справах про адміністративні правопорушення за участю неповнолітніх осіб. Основу захисту прав неповнолітніх, що притягаються до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлюючих один одного принципів адміністративно-деліктного провадження та міжнародно-правових стандартів (правил) поведження з дитиною під час здійснення правосуддя.

Другу групу засад, які необхідно активніше імплементувати до норм українського адміністративно-деліктного законодавства становлять такі основні принципи як-то: забезпечення найкращих інтересів дитини; доступ неповнолітнього до суду та отримання необхідної інформації у доступній для дитини формі та спосіб; участь неповнолітнього в адміністративно-деліктному процесі щодо нього (принцип активної участі, включаючи презупцію здатності дитини бути повноцінним учасником цих правовідносин та обов'язкову участь неповнолітнього у розгляді адміністративної справи щодо нього); вільне висловлювання дитиною своїх поглядів та урахування її думки (принцип бути почутою);

застосування затримання та примусового утримання дітей лише як виключний захід і на необхідно найкоротший термін; презумпція вразливості адміністративно-процесуальних прав дитини.

З урахуванням наведеного, подальшим кроком наукового вирішення зазначеної у статті проблематики, має стати напрацювання відповідних пропозицій щодо приведення українського законодавства про адміністративні правопорушення до вимог міжнародно-правових стандартів та керівних принципів дружнього до дитини правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звіт про застосування адміністративного законодавства органами Національної поліції України за 11 місяців 2021 року (форма № 1-АП). URL: <https://data.gov.ua/dataset/207f2c6d-998f-4a15-91de-f7e5259beaf7> (дата звернення: 28.12.2021).
2. Hamilton, C. (2011). *Guidance for Legislative Reform on Juvenile Justice*. New York: Children's Legal Centre and United Nations Children's Fund (UNICEF). 116 p.
3. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей: прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17.11.2010 р. і пояснювальна записка. Страсбург: Вид-во Ради Європи, 2013. 96 с.
4. Veselov M. Administrative and legal ensure of "the best interests of the child" in the field of junior justice. *Public Administration and Law Review*. 2020. Issue 3. P. 49–56. DOI: <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2020-3-49>.
5. Петрочко Ж., Датченко Н. Забезпечення найкращих інтересів дитини як пріоритет надання соціальних послуг сім'ям з дітьми. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2021. № 5 (41). Vol. 1. С. 151-157.
6. Керівні принципи з додержання прав людини в процесі повернення жертв торгівлі людьми до країни походження / БДІПЛ ОБСЄ. Варшава : Poligrafus Jacek Adamiak, 2018. 108 с.
7. UNHCR The UN Refugee Agency. (2008, May). UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, 100. URL: <https://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>.
8. Конвенція про права дитини: Міжнародний документ ООН від 20.11.1989 р. Редакція від 20.11.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#n55 (дата звернення: 18.12.2021).
9. Керівні принципи, що стосуються правосуддя з питань, пов'язаних з участю дітей-жертв та свідків злочинів: Міжнародний документ ООН від 22.07.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_e54/conv#Text (дата звернення: 18.12.2021).
10. Веселов М. Захист прав неповнолітніх під час притягнення до адміністративної відповідальності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія. Юридичні науки*. 2020. № 1 (108). С. 73–84. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2020\(108\)08](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2020(108)08).