

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 20 (33)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i20.p77>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЮВЕНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ



**Веселов Микола Юрійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Національний університет «Одеська юридична академія»  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3963-2764>

Постановка проблеми. Правове регулювання є невід'ємним компонентом адміністративно-правового механізму забезпечення функціонування ювенальної юстиції, завдяки якому в державі здійснюється упорядкування відповідних суспільних відносин за допомогою права і сукупності правових засобів. Аналіз останніх досліджень. Концептуальне вирішення цих питань намагалися зробити такі українські вчені: Я. Квітка, В. Левченко, О. Максименко, Н. Лесько, І. Іщенко, О. Навроцький. Метою дослідження є отримання науково-прикладних результатів щодо уявлення про варіанти законодавчого забезпечення ювенальної юстиції в інших державах та формування пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування ювенальної юстиції в Україні. Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз законодавства інших країн вказує на те, що існує декілька умовних моделей правового регулювання особливостей забезпечення прав дитини під час здійснення ювенальної юстиції. В основу такого поділу покладено такі критерії, як-от: наявність в країні закону, який встановлює загальні засади судового та позасудового, адміністративно-правового забезпечення прав дітей; наявність окремого закону про ювенальну юстицію, який кодифікує усі норми права, які визначають особливості здійснення кримінального провадження щодо дітей; наявність окремого закону про ювенальну юстицію, але який закріплює загальні засади функціонування ювенальної юстиції, публічного адміністрування у цій сфері, профілактики правопорушень тощо. Висновки дослідження. Обґрунтовано доцільність прийняття в Україні закону «Про ювенальну юстицію», який, за своїм змістом, переважно буде актом адміністративно-правового характеру, закону «Про забезпечення прав дитини в Україні», закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини».

Ключові слова: дитина, неповнолітній, правове регулювання, адміністративне право, ювенальна юстиція, правосуддя.

**Veselov N. Yu. Administrative and legal regulation of the functioning of juvenile justice in the ensuring of child rights.** Problem setting. Legal regulation is an integral component of the administrative and legal mechanism for ensuring the functioning of juvenile justice, through which the state regulates relevant social relations through law and the totality of legal means. Recent research and publications analysis. The following Ukrainian scientists tried to conceptually solve these issues: Ya. Kvitka, V. Levchenko, O. Maksimenko, N. Lesko, I. Ishchenko, O. Navrotsky. Paper objective. The purpose of the study is to obtain scientific and applied results on the presentation of options for legislative support of juvenile justice in other countries and to formulate proposals for improving the administrative and legal regulation of juvenile justice in Ukraine. Paper main body. The analysis of the legislation of other countries indicates that there are several conditional models of legal regulation of the peculiarities of ensuring the rights of the child in the exercise of juvenile justice. This division is based on the following criteria, such as: the existence of a law in the country that establishes the general principles of judicial and extrajudicial, administrative and legal protection of children's rights; the

existence of a separate law on juvenile justice, which codifies all the rules of law that determine the peculiarities of criminal proceedings against children; the existence of a separate law on juvenile justice, but which establishes the general principles of the operation of juvenile justice, public administration in this area, prevention of offenses, etc. Conclusions of the research. The expediency of adopting the Law on Juvenile Justice in Ukraine, which, in its content, will mainly be an act of administrative and legal nature, the Law «On Ensuring the Rights of the Child in Ukraine», the Law «On the Ombudsman of Ukraine» is substantiated.

Keywords: child, minor, legal regulation, administrative law, juvenile justice, justice.

В сучасному уявленні ювенальна юстиція є найкращою формою забезпечення прав дитини, яка має мультидисциплінарний та міжгалузевий характер функціонування. Правове регулювання є невід'ємним компонентом адміністративно-правового механізму забезпечення функціонування ювенальної юстиції, завдяки якому в державі здійснюється упорядкування відповідних суспільних відносин за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.

Увага науковців до проблем удосконалення правового регулювання у сфері правосуддя щодо дітей та профілактики ювенальних правопорушень виникла не раптово. Концептуальне вирішення цих питань в Україні вчені вбачали в удосконаленні чинних чи прийнятті нових законодавчих актів: законів «Про основи системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх» і «Про ювенальні суди» (Я. Квітка, 2002 р. [1, с. 6]); законів «Про ювенальну юстицію» і «Про Уповноваженого з прав дитини» (В. Левченко, 2011 р. [2, с. 173-174]); Ювенального кодексу України (О. Максименко, 2011 р. [3, с. 181]); закону «Про профілактику правопорушень в Україні» (Н. Лесько 2013 р. [4, с. 11]); закону «Про ювенальну превенцію» (І. Іщенко 2017 р. [5, с. 115-116]); закону «Про Державного уповноваженого з прав дитини» та внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства» (О. Навроцький 2018 р. [6, с. 28-29]). Наукові здобутки вказаних авторів містять багато корисної інформації для подальших наукових розвідок в цьому напрямі, але в практичному сенсі загальною вадою всіх цих проектів є так би мовити їх «локальність», відірваність від низки інших правових актів, які у паралельному часі регулюють відносини кримінально-правового (процесуального) характеру, створюють інші умови забезпечення прав дітей.

В цій статті планується, в контексті адміністративно-правового регулювання, проаналізувати специфіку правового забезпечення відносин у сфері ювенальної юстиції в Україні та інших країнах світу, визначити типові моделі такого регулювання. Метою статті є отримання

науково-прикладних результатів щодо уявлення про варіанти законодавчого забезпечення ювенальної юстиції в інших державах та формування пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування ювенальної юстиції в Україні.

Правові засади роботи з дітьми, охорони їх прав та соціального захисту в Україні одночасно визначає низка законів. Базовим серед цих правових актів, як слушно вважає О. Навроцький, зараз є Закон України «Про охорону дитинства», який передбачає зміст більшості прав дитини [6, с. 23]. Але, ознайомлення з деякими більш успішними аналоговими правовими актами інших держав та аналіз сучасних соціально-економічних процесів, що відбуваються в нашій країні переконливо свідчать, що цей закон вже не здатен ефективно виконувати покладені на нього стратегічні завдання всебічного забезпечення прав дітей. Навіть у сукупності з іншими законами багато питань, які вимагають належної уваги з боку держави фактично залишаються без належного правового урегулювання. За словами О. Сукманової: «сьогодні всі норми, які стосуються дітей в контексті адміністративного чи кримінального провадження, хаотично розкидані по різних законодавчих актах і немає єдиної системи і нормальної роботи з такою дитиною» [7]. Це обумовлює пошуки оптимальних шляхів реформування ювенального права.

Зараз серед нагальних питань порядку денного роботи Міжвідомчої координаційної ради з питань правосуддя щодо неповнолітніх стоїть підготовка законопроекту «Про правосуддя щодо дітей» («Про ювенальну юстицію»). Цей законопроект покликаний створити умови для організації та ефективного функціонування системи юстиції щодо дітей і стати законодавчою основою для забезпечення профілактики правопорушень у дитячому середовищі тощо.

Аналіз законодавства інших країн вказує на те, що існує декілька умовних моделей правового регулювання особливостей забезпечення прав дитини під час здійснення правосуддя щодо неповнолітніх, ювенальної превенції, реабілітації дітей, що потрапили у конфлікт із законом,

забезпечення належних умов їх життєдіяльності та виховання. Можна виділити наступні комбінації моделей правового регулювання питань ювенальної юстиції:

1) особливості адміністративної та кримінальної відповідальності знаходять формальне закріплення у нормах (главах чи розділах) відповідних кодексів, а на рівні окремих законів регламентуються адміністративно-правові засади профілактики правопорушень та/чи ресоціалізації неповнолітніх правопорушників, – наприклад, Республіка Білорусь, Казахстан, Україна, Російська Федерація;

2) є окремих закон (кодекс), який встановлює загальні засади судового та позасудового, адміністративно-правового забезпечення прав дітей (в тому числі і у сфері ювенальної юстиції), захисту їх від будь-яких проявів насильства, шкідливого впливу негативних чинників соціального середовища. Але особливості проваджень (адміністративного чи кримінального) щодо неповнолітніх знаходять формальне закріплення у нормах (главах чи розділах) відповідних кодексів, – наприклад, Німеччина, Литовська Республіка (Закон про основи захисту прав дитини 1996 року), Киргизька Республіка (Кодекс про дітей 2012 року);

3) є закон (кодекс), який встановлює загальні засади судового та позасудового, адміністративно-правового забезпечення прав дітей (в тому числі і у сфері ювенальної юстиції), захисту їх від будь-яких проявів насильства, шкідливого впливу негативних чинників соціального середовища. Але особливості кримінального (а в деяких випадках і адміністративного) провадження щодо неповнолітніх регулюються окремим законом про ювенальну юстицію (здійснення правосуддя щодо дітей), – наприклад, Об'єднане Королівство (Англія, Північна Ірландія, Уельс) (Закон про дітей 1989 року, Закон про злочинність та безладдя 1998 року), Нова Зеландія (Закон про дітей, молодь та сім'ю 1989 року), Індія (Закон про ювенальну юстицію 2015 року), Грузія (Кодекс про права дитини 2019 року та Кодекс правосуддя для неповнолітніх 2016 року);

4) є окремих закон про ювенальну юстицію, який кодифікує усі норми права, які визначають особливості здійснення кримінального провадження щодо дітей, виконання кримінальних покарань. Правове регулювання профілактики (превенції) ювенальної деліктності здійснюється іншими законодавчими актами, – наприклад, Франція (Закон про правопорушення неповнолітніх 1945 року), Канада (Закон про ювенальну юстицію 2003 року), Австрія (Закон про здійснення правосуддя щодо неповнолітніх 1988 року), Республіка Хорватія (Закон про суди у

справах неповнолітніх 2011 року);

5) є закон, який поєднує норми щодо встановлення гарантій забезпечення прав та інтересів дитини під час здійснення кримінального провадження, а є ще інші окремі законодавчі акти, які визначають судові та позасудові адміністративні порядки роботи з дітьми, які скоїли правопорушення (суспільно небезпечне діяння) чи перебувають у групі ризику, – наприклад, Шотландія (Закон про слухання дітей 2011 року), Литовська Республіка (Закон про мінімальний та середній догляд за дитиною з поведінковими проблемами 2007 року);

6) є окремих закон про ювенальну юстицію, який, зокрема і через адміністративно-правові норми забезпечує додаткові гарантії дотримання прав та найкращих інтересів неповнолітньої особи під час здійснення правосуддя, створює єдиний континуум превенції, адміністративно- та кримінально-правового впливу та реабілітації дітей, – наприклад, Республіка Польща (Закон про провадження у справах щодо неповнолітніх 1982 року), Швеція;

7) є окремих закон про ювенальну юстицію, який за своїм змістом регулює питання суто публічного адміністрування у цій сфері, – наприклад, США (Закон про ювенальну юстицію та превенцію правопорушень 1974 року);

8) особливості ювенальної юстиції, поряд з кримінальним законодавством знаходять відображення через правове регулювання системи профілактичних (превентивних) заходів, – наприклад, Китай (Закон про превенцію правопорушень серед неповнолітніх).

Як було зазначено, на сучасному етапі адміністративно-правові норми, які регулюють питання функціонування ювенальної юстиції в Україні включені до низки різноманітних правових актів. Функцію «буферного» закону між кримінально- та адміністративно-правовими відносинами певним чином виконує Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». Аналіз законодавчого досвіду інших країн свідчить про те, що закон про ювенальну юстицію в ідеалі повинен являти собою окремих цілісний нормативно-правовий акт, який, в логічній послідовності з законом про забезпечення прав дітей, повинен забезпечувати регулювання специфічних правовідносин що виникають у зв'язку з профілактикою (превенцією) деморалізації дітей та ювенальних правопорушень, реагуванням на такі події та реабілітацією дітей, які потрапили у конфлікт із законом. Зважаючи на те, що питання кримінальної відповідальності та процедури притягнення до кримінальної відповідальності за наявною традицією та станом

розвитку законодавства України мають бути зосереджені лише відповідно у Кримінальному Кодексі України та Кримінальному процесуальному кодексі України, то майбутній Закон про ювенальну юстицію може містити у своїх прикінцевих положеннях лише зміни до вказаних кодексів, але не самостійні положення [8, с. 17].

Результати проведеного дослідження дають підстави сформулювати наступні висновки.

1. Аналіз законодавчого регулювання відносин у сфері ювенальної юстиції в інших країнах дозволив побачити, декілька принципових аспектів: по-перше, витoki такого регулювання беруть початок з законодавства про права дитини та їх забезпечення (що є частиною адміністративного права); по-друге, відокремлені закони про ювенальну юстицію мають неоднакову природу: в одних випадках вони є спеціальним кодифікованим правовим актом суто кримінального та кримінально-процесуального законодавства але реалізація їх положень, у багатьох ситуаціях, вимагає адміністративно-правового урегулювання на підзаконному рівні; в других – такі закони є комбінованим поєднанням норм адміністративного та кримінального права; в третіх – регулюють відносини виключно у сфері публічного адміністрування.

2. З метою удосконалення регулювання правовідносин у сфері ювенальної юстиції, в тому числі і адміністративно-правового, в Україні слід розробити та прийняти закон «Про ювенальну юстицію». Цей правовий акт має поглинути (в удосконаленому вигляді) норми Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», а також включати систему суб'єктів ювенальної юстиції, їх завдання, права та обов'язки; засади для здійснення правосуддя щодо дитини, а також за участю дитини (потерпілого, свідка); вимоги та адміністративно-правовий механізм ювенальної спеціалізації провадження за участю дітей, соціалізації кримінального провадження; формування інформаційних та статистичних ресурсів у цій сфері; положення

щодо організації та проведення профілактичної (превентивної) роботи з дітьми та їх найближчим оточенням; реабілітації дітей, які потрапили у конфлікт із законом; систему превентивних заходів з догляду (патронажу) за дітьми з поведінковими проблемами та надання комплексної допомоги їх законним представникам; джерела та порядок фінансування зазначених заходів; критерії оцінювання ефективності діяльності суб'єктів ювенальної юстиції, засади та порядок здійснення контролю за їх діяльністю тощо. Враховуючи наведене, закон має бути названий саме «Про ювенальну юстицію», а не «Про правосуддя дружнє до дитини» або щось подібне, оскільки об'єкт його правового регулювання значно виходить за межі суто правосуддя.

3. Крім прийняття самого закону про ювенальну юстицію, у прикінцевих його положеннях слід передбачити внесення змін до низки пов'язаних з цими аспектами законів, зокрема Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про пробацію», Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких ін..

4. Замість Закону України «Про охорону дитинства» доцільно розробити більш досконалий закон про забезпечення прав дитини в Україні, який би включав розширений перелік прав дитини (порівняно з редакцією чинного Закону), а також адміністративно-правові (судові та позасудові) засоби їх забезпечення.

5. Нарешті, потрібно підтримати пропозиції, які лунали раніше від інших фахівців щодо створення в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини, а отже, розробити та прийняти відповідний закон.

Наведені пропозиції обумовлюють завдання для подальших наших досліджень в частині наукового обґрунтування системи суб'єктів ювенальної юстиції, адміністративно-правове забезпечення їх діяльності на підзаконному рівні, удосконалення превентивної діяльності та реабілітації дітей, що потрапили у конфлікт з законом тощо.

### Література:

1. Квітка Я. М. Попередження адміністративних правопорушень серед неповнолітніх : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 18 с.
2. Левченко В. О. Адміністративно-правові передумови створення органів ювенальної юстиції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 220 с.
3. Максименко О. В. Адміністративно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 213 с.
4. Лесько Н. В. Адміністративно-правова діяльність органів і служб у справах дітей щодо профілактики правопорушень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2013. 20 с.

5. Ищенко И. В. Ювенальная превенция как новая парадигма профилактики правонарушений среди детей. Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2017. № 4(36). С. 111–117.

6. Навроцький О. О. Забезпечення прав дитини в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 36 с.

7. У Міністерстві юстиції представлено проект закону «Про юстицію щодо дітей» : новини за 15.10.2018 р. URL : <https://dejure.foundation/news/u-minyusti-prezentovano-proekt-zakonu-pro-yustyciu-schodo-ditey> (дата звернення: 06.01.2020).

8. Малишев Б. Правосуддя для неповнолітніх: міжнародний досвід та концепція закону для України. Київ : ГО «Фундація DEJURE», б. д. 24 с.