

УДК 342.823

Шкарупа К. В.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
науково-дослідного центру з питань
діяльності органів та установ Державної
кримінально-виконавчої служби України
Інституту кримінально-виконавчої служби

ГРОМАДСЬКІ РОБОТИ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Проаналізовано основні функції громадських робіт як виду адміністративного стягнення й виділено фактичні та стратегічні цілі. Надано характеристику проблем, що найчастіше зустрічаються у разі застосування судом чинного законодавства під час розгляду справ аналізованої категорії: найпоширенішими можна назвати неналежним чином оформлені працівниками поліції протоколи про адміністративні правопорушення.

Доведено, що суттєва різниця між адміністративним стягненням «громадські роботи» та кримінальним покаранням «громадські роботи» полягає головним чином у встановлених чинним законодавством підставах накладення стягнення чи покарання (вчинення, відповідно, правопорушення чи злочину) та строках їх виконання.

Ключові слова: громадські роботи, адміністративні покарання, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, суспільні відносини.

Проанализированы основные функции общественных работ как вида административного взыскания и выделены фактические и стратегические цели. Охарактеризованы наиболее часто встречающиеся проблемы применения судом действующего законодательства при рассмотрении дел рассматриваемой категории.

Доказано, что существенная разница между административным взысканием «общественные работы» и уголовным наказанием «общественные работы» заключается в основном в установленных действующим законодательством основаниях наложения взыскания или наказания (совершение, соответственно, правонарушения или преступления) и сроках их выполнения.

Ключевые слова: общественные работы, административные наказания, административная ответственность, административные взыскания, общественные отношения.

Постановка проблеми. Сучасна українська держава розвивається на засадах верховенства права, законності та забезпечення повної реалізації прав і свобод людини. Не менш важливого значення набуває забезпечення реального захисту прав і свобод людини та інтересів

суспільства й держави від протиправних посягань. Одним із найбільш дієвих засобів боротьби з правопорушеннями є адміністративна відповідальність, що виконує функцію як спеціальної, так і загальної превенції й полягає у застосуванні до правопорушника адміністративних стягнень. Адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт дозволяє досягти відразу дві важливі цілі: по-перше, здійснити морально-виховний вплив на правопорушника шляхом залучення його до суспільно-корисної праці, а по-друге, забезпечити візуальне сприйняття суспільством попередження про негативні наслідки протиправної поведінки. Унікальність громадських робіт полягає у тому, що вони не мають штрафного характеру, не призводять до негативних наслідків для фінансового стану правопорушника, не є пов'язаними з обмеженням його волі й можуть застосовуватись до осіб, які є безробітними або не мають постійного місця роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Громадські роботи як вид покарання у своїх працях розглядали такі вчені, як Ю. А. Ведерніков, Т. О. Гуржій, Г. В. Джагупов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюк, О. І. Миколенко, І. І. Піскун, Н. В. Хорошак, А. П. Шергін, В. К. Шкарупа та ін., однак у їх поглядах є певні відмінності та суперечності.

Постановка завдання. Основою для дослідження інституту громадських робіт як виду адміністративного стягнення є принцип гуманізму, що проявляється у виховному, а не лише каральному характері громадських робіт.

Виклад основного матеріалу. Основою будь-якого дослідження є,

звичайно, принцип гуманізму, адже права та свободи людини визначають зміст і напрямки політики держави, про що зазначає і Конституція України у статті 3: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]

Виходячи із принципу гуманізму, вітчизняні вчені-юристи справедливо зазначають, що головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законотривної поведінки. Виховний вплив на нього чинять як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, наприклад, під час відбування виправних робіт здійснюється трудове виховання порушника; з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо [2].

Таким чином, основою для дослідження інституту громадських робіт як виду адміністративного стягнення є принцип гуманізму, що проявляється у виховному, а не лише каральному, характері громадських робіт. Громадські роботи є найбільш гуманним адміністративним стягненням, оскільки особа не втрачає частину заробітку, як у випадку виправних робіт, не несе додаткових фінансових втрат і зобов'язань, як у випадку накладення штрафу, й не позбавляється особистої свободи, як

у випадку з адміністративним арештом. Правопорушник відбуває громадські роботи у вільний від основної роботи чи навчання час. Отже, особа зазнає лише обмеження у праві вільно розпоряджатися своїм часом, маючи обов'язок виконувати суспільно-корисну працю.

Слід зазначити, що чинний КУпАП не дає визначення адміністративної відповідальності, незважаючи на те, що Глава II його Загальної частини має назву «Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність» [3]. У статті 23 КУпАП є лише вказівка на те, що «мірою адміністративної відповідальності є адміністративне стягнення, яке застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами».

Відсутність законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності породжує дискусії серед науковців щодо його сутності та змісту, про що свідчить наявність багатьох точок зору із цього приводу.

В одному з проектів Кодексу України про адміністративні проступки вперше зроблено спробу дати визначення адміністративної відповідальності на законодавчому рівні. Зокрема, там пропонується визначити її як засіб охорони та захисту суспільних відносин, що використовується державою як адміністративний примус і полягає в застосуванні до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, встановлених цим Кодексом [4].

У науковій правничій літературі пропонуються різні визначення поняття адміністративної відповідальності, зокрема воно тлумачиться як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [5]; примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, виконуваних правопорушником [6]; вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, який виражається у застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративних санкцій) [3].

Розглянемо історію законодавчого закріплення інституту громадських робіт як покарання та стягнення в незалежній Україні. Отже, громадські роботи запровадив у вітчизняну систему покарань Кримінальний кодекс України 2001 р. Детально порядок виконання покарання у вигляді громадських робіт регламентувався спочатку Виправно-трудоим кодексом України (Розділ III-Б), а з 2004 р. – Главою 8 Кримінально-виконавчого кодексу України (статті 36–40). В адміністративному законодавстві громадські роботи як вид адміністративного стягнення з'явилися досить недавно. Так, Законом України від 24.09.2008 р. «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» КУпАП було доповнено главою 30-А «Провадження про виконання постанови про застосування громадських робіт». Відповідно, у низці статей цього кодексу запропоновано альтернативний вид адміністративного стягнення – громадські роботи [7].

Згодом, 02.12.2010 р., було внесено іншу низку змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Верховна Рада України доповнила громадськими роботами перелік санкцій за дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або не проходження корекційної програми, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу у громадських місцях у п'яному вигляді [8].

Порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт на сьогодні регламентовано Наказом Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5, яким затверджено Порядок виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт [9].

Таким чином, науковий аналіз історії становлення та розвитку інституту громадських робіт дозволяє дійти висновку, що в адміністративному законодавстві громадські роботи як вид адміністративного стягнення є фактично новелою, але їх історичні коріння перебувають у площині кримінального та кримінально-виконавчого права. Тому весь позитивний досвід впровадження, правової регламентації, призначення

та виконання громадських робіт у кримінальному праві ми вправі використовувати під час наукової розробки й удосконалення інституту громадських робіт як виду адміністративного стягнення [10].

В історії розвитку стягнення (покарання) у вигляді громадських робіт можна виділити такі періоди: 1) зародження (VI–XIX ст.), 2) розвиток (XIX – початок XX ст.), 3) становлення як самостійного виду покарання (перші роки після жовтня 1917 р. – 1960 рр.), 4) відсутність стягнення (покарання) у вигляді громадських робіт у вітчизняному законодавстві (1960–2001 рр.), 5) відновлення та розвиток інституту громадських робіт як виду кримінального покарання у новому Кримінальному кодексі України (2001 р. – до сьогодні); 6) запровадження та розвиток нового виду адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт в КУпАП (2008 р. – до сьогодні). І саме як вид адміністративного стягнення громадські роботи з'явилися у ХХІ столітті з ухваленням Закону України від 24.09.2008 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», яким КУпАП було доповнено статтею 30-1 «Громадські роботи» та главою 30-А «Провадження про виконання постанови про застосування громадських робіт». Відповідно, історію їх розвитку варто вести з ХХІ століття.

Адміністративна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності є специфічним методом внутрішнього, державного примусового впливу на поведінку окре-

мих осіб, що вчинили адміністративне правопорушення. Мета такого впливу – виховання громадян, формування у них звичок добровільного впевненого виконання вимог правових норм і правил, попередження вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень. Саме через дослідження мети впливу, ефективності застосування та результату дії адміністративних стягнень є змога дослідити їх співвідношення між собою й більш конкретно – їх співвідношення з аналогічними характеристиками громадських робіт як виду адміністративного стягнення.

За визначенням А. Т. Комзюка, адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також для запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [11].

Ю. Ведерніков та В. Шкарупа зазначають, що адміністративні стягнення – це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свій протиправний вчинок та понести за це відповідне покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального й фізичного впливу. Ці стягнення, зазначають вчені-адміністративісти, є останньою ланкою в системі заходів адміністративного примусу, мірою відповідальності та застосовуються з метою

виховання особи порушника й інших осіб [12].

Відповідно до статті 321-1 КУпАП виконання постанов суду (судді) про накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт покладено на орган центрального органу виконавчої влади – уповноважений орган з питань пробації який у своїй роботі керується КУпАП та Інструкцією про порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт, затвердженою Наказом Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5.

КУпАП України (ст. 25) відносить громадські роботи до основних стягнень, тобто таких, що застосовуються самостійно й не можуть призначатися на додаток до іншого стягнення. При цьому громадські роботи серед основних стягнень визнаються більш м'якими, ніж виправні роботи й адміністративний арешт. У свою чергу, вони є більш суворим видом адміністративного стягнення, ніж попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став зняряддям учинення проступку, конфіскація того ж предмета, а також позбавлення спеціального права.

Здійснивши науковий аналіз основних функцій громадських робіт як виду адміністративного стягнення, можна виділити такі фактичні та стратегічні цілі стягнення у вигляді громадських робіт: не покарання, а виправлення особи правопорушника через виховання працею; спеціальна превенція, позбавлення особи можливості вчиняти нові правопорушення; ефективна загальна превенція завдяки очевидному для інших характеру стягнення; оволодіння особою новою професією із перспек-

тивною подальшого працевлаштування; допомога територіальній громаді з благоустрою, прибирання населених пунктів та виконання іншої соціальної роботи (догляд за особами похилого віку, інвалідами тощо); формування в особи поваги до права, прав і свобод людини та громадських цінностей, формування позитивної правосвідомості та правової культури в цілому.

З нашої точки зору, більш докладно необхідно зупинитися на визначенні конкретних видів робіт, які мають характер громадських. У законі лише зазначається, що їх вид установлюється органами місцевого самоврядування, проте не наводиться хоча б приблизного переліку таких робіт, які одночасно були б суспільно корисними й мали б примусову природу, тобто містили б властивості кари. У кінцевому підсумку законодавець повинен знати, які види робіт найдоцільніше використовувати для досягнення мети, тобто кари, яка надасть можливість за допомогою правового регулювання сконцентрувати відповідні якості та властивості у певних їх видах, створити специфічні умови праці. Усе це сприятиме тому, що діяльність підрозділів пробації щодо виконання покарання у вигляді громадських робіт стане більш предметною: вони залучатимуть засуджених не до праці як такої, а до виконання якісно визначених робіт, що мають певні каральні властивості. Тому визначити конкретний вид робіт можна за допомогою відповідних критеріїв (принципів), яким повинна відповідати праця. Зокрема, доцільно запровадити таке:

1) громадські роботи, які відбуваються засуджені – це насамперед покарання, тому у праці, саме в її

примусовому характері, завжди мають бути присутні елементи кари; значний обсяг каральних елементів пов'язано з неprestижністю тієї чи іншої праці, а також, можливо, з її фізичним характером, але якщо перше висловлювання є цілком справедливим у будь-якому випадку застосування до засудженої особи громадських робіт, то щодо значного фізичного навантаження може йтися не у всіх випадках;

2) громадським роботам, як і будь-якій іншій праці, слід бути продуктивними, тобто мати цілком певні об'єктивні показники, за якими можна судити про якісний бік такої праці засудженої особи;

3) зазначена продуктивність, яка є невід'ємною умовою громадських робіт, має доповнюватися обов'язковим нормуванням завдання; інакше кажучи, необхідно встановити норми виробітку; напевно, на практиці може викликати труднощі сам процес визначення норм роботи, яку виконує засуджений;

4) громадські роботи повинні мати, так би мовити, публічний характер, щоб тримати засудженого до них як у полі зору колективу, в якому він працює під час виконання-відбування покарання, так і під контролем органів виконання цього покарання;

5) особам, засудженим до громадських робіт, надається робота, не пов'язана із шкідливим виробництвом, ризиком для життя та здоров'я.

У своєму комплексі перелічені вище вимоги до характеру громадських робіт у цілому надають змогу хоча б у загальних рисах визначитися з їх видом. Як бачимо, майже всі вони мають об'єктивний характер, оскільки повинні братися до уваги в

кожному випадку призначення засудженому покарання. Виняток становить лише необхідність урахування статево-вікових особливостей засудженого, його стану здоров'я, можливо, якихось професійних якостей і навичок та інших параметрів, які за своєю природою стосовно того чи іншого засудженого, звісно ж, є індивідуальними, а отже, як правило, суб'єктивними.

Серед проблем, що найчастіше зустрічаються у разі застосування судом чинного законодавства під час розгляду справ аналізованої категорії, можна назвати неналежним чином оформлені працівниками поліції протоколи про адміністративні правопорушення. Так, у більшості проблемних випадків ними не виконуються або не повністю виконуються вимоги Інструкції з їх оформлення, зокрема реквізити протоколу заповнюються нерозбірливим почерком, у деяких випадках незрозуміло якою мовою, у розділі відомостей про особу, яка вчинила правопорушення, часто не зазначаються дані про фактичне місце проживання особи на час вчинення правопорушення.

Згідно з вимогами статті 38 КУпАП, якщо справа про адміністративне правопорушення є підвідомчою суду, стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а в разі триваючого правопорушення – три місяці з дня його виявлення.

Висновки. Громадські роботи – це новий вид у системі кримінальних покарань та адміністративних стягнень, тому на сьогодні ще не напрацьовано практику його застосування, а головне – виконання. Крім цього, громадські роботи – це самостійний вид покарання (стягнення), який, маючи багато спільного з виправними роботами, відрізняється порядком та умовами його виконання.

Громадські роботи серед основних адміністративних стягнень визнаються більш м'якими, ніж виправні роботи й адміністративний арешт. Водночас вони є більш суворим видом адміністративного стягнення, ніж попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення проступку, конфіскація того ж предмета, а також позбавлення спеціального права.

Суттєва різниця між адміністративним стягненням «громадські роботи» та кримінальним покаранням «громадські роботи» полягає головним чином у встановлених чинним законодавством підставах накладення стягнення чи покарання (вчинення, відповідно, правопорушення чи злочину) та строках їх виконання. Інші особливості та відмінні риси громадських робіт як виду адміністративного стягнення буде досліджено у подальших публікаціях.

Список використаних джерел

1. Конституція України : закон України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Козюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення / База даних «Законодавство України» (БД «Законодавство України») / Верховна Рада України (ВР України). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/> (дата звернення: 27.01.2018)
4. Кодекс України про адміністративні проступки : проект від 26.05.2004 № 5558 / БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5 (дата звернення: 27.01.2018).
5. Адміністративна відповідальність в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
6. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ : 2005. 39 с.
7. Адміністративне право України : навч. посіб. : [у 2-х томах] / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.]; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2011.
8. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення : закон України : від 02.12.2010 № 2744-VI / БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5289-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5289-17) (дата звернення: 27.01.2018).
9. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт та виправних робіт : наказ М-ва юстиції України від 19.03.2013 № 474/5 / БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-13> (дата звернення: 27.01.2018).
10. Алімов К. О. Історичні витоки інституту громадських робіт та перспективи його розвитку в галузі адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету : збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. № 1. С. 169–175.
11. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за ред. проф. О. М. Бандурки. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 336 с.
12. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

K. Shkarupa,

*PhD in Law, Senior Researcher of the
Scientific-Research Centre of the*

Institute of the Criminal-Executive Service

COMMUNITY WORKS AS AN ADMINISTRATIVE SANCTION: THE PROBLEMS AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT

The article analyzes the main functions of the community works as a form of administrative punishment and identifies actual and strategic goals.

The description of the problems that are most commonly encountered during applying the law in the trial, while the corresponding cases are considered, is given.

The problems can be described as the improperly executed proceedings by the police officers in case of the administrative offenses.

It is proved that the significant difference between the administrative sanctions the «community works» and the criminal penalty the «community works» consists mainly in the grounds for imposing the penalty or punishment (if, respectively, the administrative offense or the crime are committed in accordance with the current legislation), as well as in the terms for their enforcement.

It is concluded that the community works, as other administrative penalties, are milder than the correctional works and the administrative arrest. In turn, such works are more severe in comparison with other administrative penalties (the warning, the fine, the confiscation of the tool of the offence, the confiscation of the property, as well as the deprivation of some special rights).

Keywords: *public works, administrative penalties, administrative liability, administrative penalties, social relations.*

Надійшла до редакції 18.01.2018