

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

ГРОМАДСЬКІ РОБОТИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

**Алімов К.О.,
к.ю.н., викладач**

Запорізький національний університет

Наукова стаття присвячена громадським роботам як виду адміністративних стягнень. Характеризується сутність громадських робіт, їх необхідність та спосіб використання. Висвітлюються основні ознаки даного адміністративного стягнення. Здійснюється науковий аналіз громадських робіт як виду адміністративного стягнення. Аналізується доцільність введення громадських робіт в структуру покарань.

Ключові слова: громадські роботи, адміністративне право, кримінальне право, адміністративне покарання, кримінальне покарання, закон, інститут громадських робіт.

Алимов К.А. / ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ / Запорожский национальный университет, Украина

Научная статья посвящена общественным работам как виду административных взысканий. Характеризуется сущность общественных работ, их востребованность и способ использования. Раскрываются основные признаки данного административного взыскания. Проводится научный анализ общественных работ как вида административного взыскания. Анализируется целесообразность ввода общественных работ в структуру наказаний.

Ключевые слова: общественные работы, административное право, уголовное право, административное наказание, уголовное наказание, закон, институт общественных работ.

Alimov K.O. / PUBLIC WORKS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PENALTIES / Zaporizhzhya National University, Ukraine

The scientific article is devoted to community service, as a kind of administrative punishment. Characterized by the nature of public works, their demand and usage. It shows the basic features of an administrative penalty. Carry out scientific analysis of public works as a form of administrative punishment. Analyzed the feasibility of public works structure punishment.

The modern Ukrainian state develops on the basis of the rule of law, rule of law and ensure full enjoyment of rights and freedoms. It is equally important to ensure the protection of human rights and freedoms and interests of society and the state from illegal encroachments. One of the most effective means of combating offenses is the administrative responsibility that serves as a special and general prevention, and is applied to offenders administrative penalties.

An administrative penalty in the form of public works achieves just two important goals. First, to make moral and educational influence on the offender by his involvement in socially useful work, and, secondly, to provide a visual perception of the public warning of the negative consequences of illegal behavior. Public Works uniqueness lies in the fact that they have free character, do not lead to negative consequences for the financial status of the offender, not related to restriction of his liberty and can apply to persons who are unemployed or do not have a permanent job.

Administrative responsibility as one of the types of legal liability is a specific method of internal state compulsory influence the behavior of individuals who have committed administrative offenses. The purpose of this impact – education of citizens, forming their habits voluntarily sure the requirements of law and regulations, prevention of administrative offenses and other offenses.

Key words: public works, administrative law, criminal law, administrative punishment, criminal penalty, law, public works institution.

Т. Коломосьць зазначає, що адміністративними стягненнями є зафіксовані у санкціях адміністративно-правових норм заходи примусу, які застосовуються органами адміністративної юрисдикції щодо особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з метою попередження вчинення нових правопорушень як цією особою, так і іншими особами, виховання та покарання цієї особи [1, с. 192].

За визначенням А. 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 запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [2, с. 225].

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 та фізичного впливу. Ці стягнення, зазначають вчені-адміністративісти, є останньою ланкою

в системі заходів адміністративного примусу, мірою відповідальності та застосовуються з метою виховання особи порушника та інших осіб [3, с. 153].

Юридична енциклопедія визначає адміністративні стягнення як міру відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення [4, с. 50].

Отже, адміністративні стягнення є різновидом адміністративного примусу, що застосовується за вчинення адміністративного правопорушення щодо винуватої деліктоздатної особи органами адміністративної юрисдикції у відповідності до норм матеріального та процесуального права з метою виховання та покарання правопорушника, а також здійснення загальної та спеціальної превенції у сфері адміністративно-правових відносин.

Адміністративне законодавство встановлює вичерпну систему адміністративних стягнень (ст. 24 КУпАП). Це – попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними

засобами, права полювання), громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт.

Крім цього, як зазначено у ст. 25 КУпАП, оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення. Інші адміністративні стягнення можуть застосовуватись тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне, або основне і додаткове стягнення [5].

Як зазначає А. Купін, адміністративні стягнення і порядок їх застосування встановлюються не тільки КУпАП, а й іншими законами та підзаконними нормативними актами. Чисельна кількість нормативних актів України, а саме укази Президента України і декрети Кабінету Міністрів України, постанови та інструкції Національного банку України, інструкції Державної податкової адміністрації України містять або склади адміністративних проступків та відповідне покарання у вигляді адміністративного стягнення, або окреслюють лише склади проступків, відповідальність за які передбачалася іншими законодавчими актами [6, с. 93].

Всі склади адміністративних проступків та відповідальність за них повинні бути сконцентровані в одному кодифікованому нормативно-правовому акті, що буде сприяти якісному правозастосуванню та правовому вихованню громадян України.

Розкриття особливостей громадських робіт як виду адміністративного стягнення передбачає аналіз співвідношення та порівняння його з іншими окремими видами адміністративних стягнень.

З точки зору етимології, поняття «громадські роботи» говорить саме за себе – це роботи, що виконуються в громаді, членами громади і для громади. Історичний аналіз інституту громадських робіт також підтверджує вказаний зміст досліджуваного поняття – громадські роботи завжди асоціювалися із залученням членів певної громади до виконання некваліфікованої праці на користь суспільства або держави (обробка землі, риття каналів, розбирання завалів, прибирання територій, вантажно-розвантажувальні роботи тощо).

У відповідності до ст. 30-1 КУпАП «Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування».

Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років» [5].

Отже, громадські роботи в адміністративному праві – це один із видів адміністративного стягнення, основною ознакою якого є примусове залучення особи, що вчинила адміністративне правопорушення, за рішенням суду, до безоплатних суспільно корисних робіт, які відбуваються у вільний від роботи чи навчання час, за місцем проживання правопорушника, без зарахування у загальний трудовий стаж.

О. Миколенко, подаючи класифікацію адміністративних стягнень, пропонує громадські роботи розглядати в якості:

а) адміністративного стягнення організаційного характеру;

б) триваючого стягнення [7, с. 65].

Н. Хорошак аналізує доктринальні положення стосовно класифікаційного розподілу адміністративних стягнень й пропонує розглядати громадські роботи як:

а) вид адміністративного стягнення, пов'язаний із виховно-трудоим впливом на правопорушника (А. Шергін);

б) стягнення, спрямоване особисто на правопорушника (Л. Коваль);

в) стягнення, яке певним чином обмежує свободу правопорушника (Г. Бондаренко);

г) стягнення відносно визначене (за ступенем визначеності);

д) альтернативне (за ступенем варіантності передбачення);

е) стягнення, що застосовується лише судом (за суб'єктом застосування), або ж стягнення обмеженого кола суб'єктів застосування;

є) стягнення, що застосовується лише до фізичних осіб (за ознакою особи, на яку накладається адміністративне стягнення) [8, с. 58-63].

Автори навчального посібника «Адміністративна відповідальність» за редакцією Т. Коломоєць також подають класифікаційний розподіл адміністративних стягнень, громадські роботи виокремлюються як: різновид основного стягнення; різновид особистісного стягнення, спрямованого на особу правопорушника; різновид, що застосовується виключно у судовому порядку [9, с. 63]. Окрім того, подається дублювання нормативних засад накладення цього стягнення [9, с. 76], що взагалі є характерним для сучасної адміністративно-правової думки (наприклад, роботи С. Стеценка, І. Ляхович, Т. Гуржія та ін.).

Т. Гуржій, окрім нормативних засад, зосереджує свою увагу і на особливостях громадських робіт, серед яких виділяє:

– по-перше, вони є найменш поширеним адміністративним стягненням (як щодо практики застосування, так і кількості норм, що передбачають їх застосування);

– по-друге, обмежена сфера протиправного впливу, за вчинення якого можуть застосовуватись громадські роботи;

– по-третє, законодавець розглядає громадські роботи лише як альтернативне стягнення [10, с. 301-302].

Таким чином, проаналізувавши різні наукові підходи щодо визначення ознак громадських робіт, ми можемо виділити наступні ознаки даного адміністративного стягнення:

– особистісний характер, тобто спрямування на особу правопорушника;

– застосування лише в судовому порядку;

– триваючий характер стягнення;

– виховно-трудоий характер стягнення;

– альтернативний характер стягнення;

– відносно визначене стягнення;

– стягнення, що застосовується лише до фізичних осіб;

– стягнення, що має немайновий характер;

– найменш поширене адміністративне стягнення;

– застосування за правопорушення із підвищеною суспільною шкідливістю.

Відповідно до ст. 321-1 КУпАП виконання постанов суду (судді) про застосування стягнення у вигляді громадських робіт покладено на орган Державної пенітенціарної служби України (до адміністративної реформи – Державний департамент України з питань виконання покарань) – кримінально-виконавчу інспекцію, яка у своїй роботі керується КУпАП та Інструкцією про порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт, затвердженою наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25 лютого 2009 року № 35 [11].

КУпАП (ст. 25) відносить громадські роботи до основних стягнень, тобто таких, що застосовуються самостійно і не можуть призначатися на додаток до іншого стягнення. При цьому громадські роботи серед основних стягнень визнаються більш м'якими, ніж виправні роботи та адміністративний арешт. У свою чергу 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.

З аналізу ст. 30-1 КУпАП можна зробити припущення, що безоплатність праці при виконанні даного виду адміністративного стягнення спрямована на формування у правопорушника поважливого ставлення до суспільства та суспільних інтересів. Тому в цій статті йдеться про безоплатну працю не на користь конкретних осіб чи установ, а на користь суспільства [12, с. 101].

Проведення у справах про адміністративні правопорушення, за які передбачена відповідальність у вигляді громадських робіт, є прерогативою державних органів і тому повинно відбуватися у чіткій відповідності до закону. Порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачений Розділом IV КУпАП.

До особливостей провадження у справах про накладення громадських робіт можна віднести наступні:

- протоколи про адміністративні правопорушення, санкції яких передбачають стягнення у вигляді громадських робіт, мають право складати посадові особи органів внутрішніх справ;

- справа про адміністративне правопорушення, за яке передбачене адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, розглядається лише судом;

- справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 173, 173-2, 178, 185 КУпАП, розглядаються протягом доби;

- до осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за вчинення дрібного хуліганства, вчинення насильства в сім'ї, вчинення злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця, за розпивання спиртних напоїв у громадських місцях чи появу у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, за порушення правил дорожнього руху, може бути застосоване адміністративне затримання, що здійснюється органами внутрішніх справ не строк не більше як три години (статті 261-263 КУпАП). Причому осіб, які вчинили дрібне хуліганство, насильство у сім'ї, злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також військовослужбовця, може бути затримано до розгляду справи суддею.

Таким чином, основною особливістю провадження у справах про адміністративні правопорушення, санкції яких передбачають адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, є можливість адміністративного затримання правопорушника до розгляду справи суддею, достатньо короткий строк розгляду справи (за статтями 173, 173-2, 178, 185 КУпАП) та той факт, що всі правопорушення, за які передбачене адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, передбачені так званими «міліцейськими» статтями. Останнє ще раз підтверджує підвищену ступінь суспільної шкідливості адміністративних правопорушень, за які законодавець передбачив стягнення у вигляді громадських робіт.

Важливе місце у провадженні у справах про застосування громадських робіт як виду адміністративного стягнення займають принципи даного виду правозастосовчої діяльності.

Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення – це основоположні ідеї, засади здійснення усього провадження. Аналізуючи Конституцію України, КУпАП та інші закони України можна виділити наступні принципи:

1) принцип законності, що закріплений в ч. 2 і 3 ст. 7 КУпАП. Органи адміністративної юрисдикції та їх посадові особи мають право діяти виключно на підставі чинного законодавства в спеціально-дозвільному режимі, згідно з яким «посадовій особі органу державної влади дозволено лише те, що чітко вказано в законі». Наприклад,

громадські роботи можуть призначатися лише судом і не перевищувати за часом виконання встановлений в законі термін;

2) принцип рівності учасників провадження перед законом, що визначається конституційним положенням про рівність всіх громадян України перед законом (ст. 24 Конституції України). Даний принцип закріплений у ст. 248 КУпАП, згідно з якою справи про адміністративні правопорушення розглядаються на засадах рівності громадян перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового, соціального походження, мови та інших підстав. Наприклад, факт зайняття правопорушником високої посади в системі державних органів не повинен бути перешкодою для накладення на дану особу адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт;

3) принцип змагальності, згідно із яким всі учасники у справі про адміністративні правопорушення наділені рівними процесуальними правами, що впливає із принципу рівності учасників провадження перед законом. Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення у суді, коли санкція відповідної статті передбачає адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт, учасники провадження можуть надавати власні докази винуватості або невинуватості правопорушника, а суддя оцінює їх незалежно та неупереджено;

4) принцип охорони інтересів держави та особи. Як вже зазначалося, Конституція України у ст. 3 визначає, що «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». Саме з цією метою діюче законодавство передбачає можливість надання громадянам юридичної допомоги (ст. 271 КУпАП). Крім того, накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт найбільшою мірою охороняє інтереси особи і держави, адже особа не позбавляється власності та свободи, а держава отримує від особи суспільно-корисну безоплатну працю, що наглядно демонструє іншим громадянам та самому правопорушнику наслідки протиправної поведінки; дотримання цього принципу під час провадження у справі про адміністративне правопорушення передбачає і право особи отримати безоплатну правову допомогу згідно із Законом України від 02 червня 2011 року «Про безоплатну правову допомогу» (ст. 14 вказаного Закону до суб'єктів, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, відносить і осіб, до яких застосоване адміністративне затримання);

5) принцип встановлення об'єктивної (матеріальної) істини по справі. Згідно зі ст. 251 та ст. 252 КУпАП органи (посадові особи), що розглядають справу, повинні аналізувати будь-які фактичні дані, на основі яких у передбачуваному законом порядку встановлюються наявність або відсутність адміністративного правопорушення, а також винуватість особи у його вчиненні. У випадку із можливістю призначення громадських робіт це особливо важливо, тому що адміністративне стягнення у виді громадських робіт є доволі суворим стягненням, що передбачене за достатньо серйозні правопорушення. Тому винуватість особи повинна бути підтверджена об'єктивними фактичними даними (свідчення декількох свідків, фото-, відеозйомка тощо);

6) принцип самостійності та незалежності органу (посадової особи), який здійснює адміністративно-юрисдикційну діяльність в рамках провадження у справі про адміністративні правопорушення. Цей принцип закріплений у ст. 217 КУпАП, яка встановлює, що справи про адміністративні правопорушення можуть розглядатися тільки тими посадовими особами, які визначені законом і в рамках своїх повноважень. Враховуючи те, що громадські роботи як вид адміністративного стягнення призначаються

районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею), то принцип незалежності та самостійності суду (судді) гарантується ще й Конституцією України та Законом України від 07 липня 2010 року «Про судоустрій та статус суддів»;

7) принцип гласності (відкритості). Як і щодо попереднього принципу, дотримання принципу гласності та відкритості провадження у справах про застосування громадських робіт як адміністративного стягнення гарантується Законом України «Про судоустрій та статус суддів». Крім того, ст. 286 КУпАП передбачений обов'язок органів адміністративної юрисдикції інформувати суспільство про накладення адміністративних стягнень;

8) принципи оперативності та економічності. Принцип оперативності полягає у скороченні строків притягнення винних до відповідальності (у порівнянні з кримінальним судочинством, а також у порівнянні з іншими різновидами адміністративного судочинства);

9) принцип національної мови безпосередньо не закріплений КУпАП, але про його наявність можна судити, виходячи з аналізу ст. 268 і ст. 274 КУпАП та Закону України від 28 жовтня 1989 року «Про мови в Українській РСР». Порядок реалізації цього принципу регламентується ст. 274 КУпАП, яка передбачає, що орган (посадова особа), в провадженні якого знаходиться справа, призначає перекладача;

10) принцип публічності провадження у справах про адміністративні правопорушення знаходить свій вияв у тому, що воно здійснюється від імені держави та органами (посадовими особами), уповноваженими на це державою. Згідно зі ст. 30-1 КУпАП громадські роботи як вид адміністративного стягнення призначаються судом (суддею), який приймає рішення від імені держави.

Отже, перелічені вище принципи є основними засадами провадження у справах про застосування громадських робіт з метою забезпечення дотримання фундаментальних принципів верховенства права, законності та непорушності прав і свобод людини.

Отже, можна зробити висновок про те, що громадські роботи в адміністративному праві – це один із видів адміністративного стягнення, основною ознакою якого є примусове залучення особи, що вчинила адміністративне правопорушення, за рішенням суду, до безоплатних суспільно корисних робіт, які відпрацьовуються у вільний від роботи чи навчання час, за місцем проживання правопорушника, без зарахування у загальний трудовий стаж.

Здійснивши науковий аналіз громадських робіт як адміністративного стягнення, можна виділити наступні фактичні та стратегічні цілі стягнення у вигляді громадських робіт:

- не покарання, а виправлення особи правопорушника через виховання працею;
- спеціальна превенція, позбавлення особи можливості скоювати нові правопорушення;
- ефективна загальна превенція завдяки очевидному для інших характеру стягнення;
- оволодіння особою новою професією із перспективою подальшого працевлаштування;
- допомога територіальній громаді у благоустрої, прибиранні населених пунктів та виконанні іншої соціальної роботи (догляд за особами похилого віку, інвалідами тощо);
- формування у особи поваги до права, прав і свобод людини, громадських цінностей, формування позитивної правосвідомості та правової культури в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : [монографія] ; за ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 403 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : [навч. посібник] / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
4. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – Т. 1 : А-Г. – К. : «Українська енциклопедія», 1998. – 672 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : чинне законодавство із змінами та доповненнями на 15 лютого 2011 року : [Відповідає офіц. текстів]. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 216 с.
6. Купін А. П. Особливості нормативного закріплення адміністративних стягнень / А. П. Купін // Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС. – 2009. – № 2. – С. 91–99.
7. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : [навчальний посібник] / О. І. Миколенко. – Харків : ТОВ «Одісей», 2010. – 368 с.
8. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н. В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
9. Адміністративна відповідальність : [навч. посіб.] / за ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2011. – 184 с.
10. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / за ред. Т. О. Гуржій. – К. : КНТ, 2011. – 680 с.
11. Про затвердження Інструкції про порядок виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт : Наказ Держаного департаменту з питань виконання покарань від 25 лютого 2009 року № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0272-09>
12. Ткачова О. В. Виконання покарань у виді виправних і громадських робіт : [монографія] / О. В. Ткачова. – Х. : Право, 2010. – 192 с.