

Сквірський І.О.

асистент кафедри адміністративного та господарського права ЗНУ

УДК: 342: 343. 816 (477)

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ЗАСТОСУВАННЯ ВИПРАВНИХ РОБІТ ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Нормативне закріплення засад застосування виправних робіт було характерним ще для стародавніх держав. Так, наприклад, ще за часів Стародавнього Єгипту в епоху Нового царства (XVI-XVII ст. до н.е.) у системі покарань, поряд із побиттям киями, висланням, ув'язненням в царських в'язницях, грошовими штрафами, виславленням біля ганебного стовпа, віддачею у рабство, були передбачені і тяжкі примусові роботи. Але говорити про значний відсоток застосування примусових (за своїми характеристиками їх можна вважати прообразом сучасних виправних робіт, в тому числі і як виду адміністративного стягнення) не можна, що пояснюється їх помірно суворістю відносно інших покарань, оскільки, як відомо в стародавні часи існувала жорстока система санкцій. Найбільш поширеними у Єгипті були смертна кара та членування.

Серед інших держав Стародавнього Сходу примусові роботи застосовувалися у Китаї. Там винних осіб відправляли на важкі роботи на рудниках, на будівництво різних споруд. У даному випадку є більше підстав весті мову про спорідненість важких робіт на рудниках не з виправними, а з громадськими, оскільки робота на рудниках, будівництві мають яскраво виражений суспільно-корисний характер праці. Але, враховуючи, що виправні роботи мають чимало спільних ознак із громадськими роботами, умовно можна говорити ще про один крок на шляху до формування нормативної бази виправних робіт. Таким чином, в епоху Стародавнього світу з'являються перші спроби застосування примусових робіт в якості покарання, але говорити про системний розвиток ще зарано, що пояснюється тим, що в стародавніх державах основою фундаєю державно-правових санкцій була кара.

Про певну системність еволюції законодавства про виправні роботи можна говорити в Середньовічну епоху. З розвитком суспільних відносин з'являється потреба у нових підходах до їх врегулювання, пошуках нових форм правових держав, нового розуміння та сприйняття права як

регулятора відносин. За таких умов не могла зазнати змін і система юридичних санкцій, хоча в деяких країнах Сходу формування нових правових норм відбувалося під значним впливом стереотипів, що склалися ще з стародавніх часів.

Інститут примусових робіт в цей період найбільш ґдапо розвивався у Китаї та Японії. Так, при династії Північній Вей (V ст.) традиційна система покарань включала в себе обезголовлення, удавлення, каторжні роботи із вигнанням, каторжні роботи без вигнання [1]. У 623 році було запроваджено вигнання з додатковими каторжними роботами, яким могла бути замінена смертна кара. Китайське право, таким чином, не знало довічної каторги, але каторга на певний строк перетворювала фактично вільну людину у раба. Чинівники узв'язку з цим не каралися каторжними роботами. Винні залишалися на місці вигнання довічно, тільки при династії Тан вони могли повертатися додому після амністії.

Певним чином можна говорити про те, що при примусових роботах без вигнання правопорушник залишався у місці свого постійного проживання і повинен був відбувати стягнення за основним місцем роботи або на території населеного пункту, де він проживає. Тобто, в даному випадку часткового проявляється суттєва ознака виправних робіт - відбування за місцем основної роботи.

Отже, правові засади застосування виправних робіт почали формуватися ще з прадавніх часів, певним чином сформувавши той фундамент, який у подальшому запозичили майже всі держави світи при розробці вітчизняного нормативного базису застосування відповідного стягнення.

Стосовно вітчизняного законодавства, то слід звернути увагу на певну етапність нормативної фіксації засад виправних робіт, а відповідно і на розвиток самого інституту виправних робіт. Безперечно, враховуючи той факт, що законодавство про виправні роботи є складовою адміністративно-деліктного законодавства, отже не можна говорити про них позидуючи

окремо кожного. Загальна специфіка формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства притаманна і формуванню його складової щодо засад застосування виправних робіт. Тобто можна вести мову і про періодичність формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства про виправні роботи і етапність розвитку самого інституту виправних робіт у ньому.

Так, перший домінуючий нормативно-правовий акт, в якому знайшли закріплення засади застосування виправних робіт, а Адміністративний кодекс 1927 року, складовою частиною якого, як зазначає І. Федоров, було кодифіковане адміністративно-деліктне законодавство (розділ III "Заходи адміністративного впливу", розділ IV "Інші адміністративно-примусові заходи") [2]. Саме у цей історичний період і розпочався перший етап у формуванні інституту виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві, який тривав фактично до кінця 40-х років XX століття. На вимогу того часу в акті була закріплена система адміністративних стягнень - громадська догана усно і у пресі, штраф до 100 крб., примусові роботи до одного місяця, адміністративний арешт не більше двох тижнів [3]. Як слушно зазначають І. Федоров та О. Контактич, оскільки Адміністративний кодекс був спрямований на "запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату, визначення заходів примусу, які не є цілком, а засобом і мають тенденцію переходу до заходів переконання населення у потребі добровільного виконання адміністративних приписів, застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих, доведення до відома громадськості про заходи примусу" [4]. Все це обумовило і специфіку нормативного закріплення засад застосування виправних робіт - характерними були заміна узагальнюючого терміну "адміністративне стягнення" на "адміністративний вплив", зменшення адміністративного примусу із 300 крб. штрафу і трьох місяців адміністративного арешту до ста крб. штрафу і двох місяців примусових робіт із запровадженням громадської догани [5]. Можна зазначити, що у цьому акті відсутні абсолютно визначені нормативні засади виправних робіт, має місце лише згадування його, фрагментарне врегулювання деяких засад застосування цього виду адміністративного стягнення. У законодавстві того періоду

спостерігається навіть термінологічна плутанина щодо назви цього стягнення, про що зазначалося і у правовій доктрині (наприклад, роботи Л. Ковалів) [6], а саме одночасне вживання термінів "обов'язкові громадські роботи", "примусові роботи". Все це у повному обсязі знайшло свій прояв в Адміністративному кодексі 1927 року. Як і доля самого першого кодифікованого адміністративно-деліктного акту, так і його складової частини щодо визначення засад застосування виправних робіт у цей історичний період була примарною, законодавство було, із змінами та доповненнями, досить розгалуженим за змістом, дещо відірваним від вимог реального часу, що, безперечно, вплинуло на практику застосування цього виду адміністративного стягнення. Для цього, так би мовити, першого етапу у генезисі вітчизняного законодавства про виправні роботи, є характерним досить повільний розвиток, фрагментарне закріплення нормативних засад у кодифікованому акті, наявність термінологічної плутанини навіть у використанні назви.

Другий етап (40-80-ті роки XX століття) із аналогічними змінами, які були характерними і для розвитку всього вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Специфічними рисами саме цього періоду є: поступова втрата чинності, хоча формально і вносилися зміни до нього, Адміністративного кодексу 1927 року, переважання визначення засад застосування виправних робіт на рівні указів Президії Верховної Ради СРСР та аналогічне дублювання на рівні указів Президії Верховної Ради УРСР. Саме для цього періоду притаманне:

- прийняття низки нормативно-правових актів, переважно указів Президії Верховної Ради, які дещо узагальнювали, уніфікували засади застосування виправних робіт;
- остаточне визначення із назвою цього адміністративного стягнення.

Так, згідно з указом Президії Верховної ради СРСР від 26 липня 1966 року "Про посилення відповідності за хуліганство", у розділі I "Відповідальність за дрібне хуліганство" виправні роботи визначаються як "захід адміністративного впливу" (п. 1). При цьому подається характеристика їх ознак, а саме: вони призначаються на строк від одного до двох місяців із відрахуванням двадцять відсотків заробітку. Справи про дрібне хуліганство, за вчинення якого

може бути накладено виправні роботи, можуть розглядатися народними (на той час була така назва) суддями, постанови яких вважалися остаточними, оскарженню не підлягали (п. 4 розділу I). Характерною була детальна регламентація саме процесуального режиму відбування виправних робіт. Так, у п. 7 розділу I Указу зафіксовано, що особи, піддані за дрібне хуліганство виправним роботам, відбувають покарання (хоча у попередніх пунктах цей захід мав назву "захід адміністративного впливу", що свідчить про те, що існує розмаїття правової термінології) відповідно до постанови народного судді по місцю своєї постійної роботи, або в місцях, що їх визначають органи, які видають відбуванням виправних робіт, але в районі проживання порушника. Цікавим є те, що в Указі закріплено можливість заміни виправних робіт у разі ухвалення від їх відбування на позбавлення волі (що є досить дискусійним, бо останнє є кримінальним покаранням і фактично мова йде про заміну адміністративного стягнення кримінальним покаранням) з розрахунку один день позбавлення волі на три дні виправних робіт (п. 7 розділу I) [7].

Не менш цікавою збачається і постанова Верховної Ради СРСР "Про порядок застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 року "Про посилення відповідальності за хуліганство", де також виправні роботи визнано заходами адміністративного впливу (п. 1), можливість опротестування постанови про застосування виправних робіт (п. 2), а також деталізація процесуальних ознак - що особи, щодо яких застосовуються виправні роботи, підлягають реєстрації в органах міліції (п. 5) та постанова судді надсилається на виконання не пізніше як на другий день після її внесення (п. 8).

Слід також звернути увагу на Постанову Президії Верховної Ради СРСР від 04 квітня 1962 року "Про застосування заходів впливу за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції або народного дружинника", де у п.1 виправні роботи також визначено як захід адміністративного впливу, зазначено (п.2), що справи розглядаються про їх застосування одноосібно народним суддею протягом однієї доби по надходженню справи із впливом особи, для вчинення непокору, а у разі - і свідків. Постанова народного судді є остаточною, може бути опротестована прокурором або ж головою

відповідного вищого суду (п.2). Також у п.3 зазначено, що виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи (немає іншого варіанту рішення), із заробітку здійснюється утримання в межах від 5 до 20 відсотків. Постанова надсилається для виконання не пізніше ніж на наступний день після її прийняття.

Для цього періоду характерним є поступовий відхід від розмаїття правової термінології для безпосередньої назви цього виду адміністративного стягнення. Окрім узагальнюючого визначення їх як виду адміністративного впливу, що було характерним для них, спостерігається поступовий перехід від так званих "примусових робіт", "громадських робіт", "обов'язкових робіт" і перехід до вживання єдиного узагальнюючого терміну "виправні роботи". При цьому навіть спостерігається певна поступовість у заміні терміну від обов'язкових громадських робіт (до 1933 року) до примусових, виправно-трудових робіт (до 1962 року), і нарешті, до виправних робіт (з 1962 року і до цього часу).

Отже, для цього періоду генезис виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерною є поява окремих підзаконних нормативно-правових актів, які визначали засади застосування цього стягнення за вчинення окремих видів адміністративних правопорушень, із більш-менш детальною регламентацією їх ознак, а також поступовим впорядкуванням у вищорівнянній термінології.

Третій етап (80-ті роки XX століття - початок XXI століття), який ознаменувався прийняттям двох фундаментальних кодифікованих нормативно-правових актів, які окреслили засади застосування виправних робіт - Основ законодавства Союзу та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 року та Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року.

Основи зафіксували єдині для всього Радянського Союзу засади адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення, максимально врахували досягнення радянської правової науки й мінімально специфіку нормотворчості та правової доктрини УРСР. Як зазначає Ю.Вовк, саме в Основах вперше в радянському та українському законодавстві наводилося визначення адміністративного правопорушення (проступку), яким визнавалася протиправна, винна (намісна або необережна) дія (бездіяльність), що посилає на

державній або громадській порядку, соціалістичну власність, права і свободи громадян або встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачалася адміністративна відповідальність [8]. Як загальне правило, встановлювалося, що адміністративній відповідальності підлягають особи, яких на момент вчинення адміністративного правопорушення виповнилося 16 років, при цьому зберігався принцип, згідно до яких до осіб у віці від 16 до 18 років застосовувалися, як правило, заходи впливу, передбачені республіканськими положеннями про юрисдикцію у справах неповнолітніх. Основні законодавства закріплювали й уточнювали систему адміністративних стягнень, що складалася. Конфіскація, позбавлення права управління транспортним засобом і права володіння, виправні роботи могли встановлюватися лише законодавчими актами СРСР і союзних республік, а адміністративний арешт - тільки законодавством Союзу РСР [9].

Вперше було запроваджено поділ адміністративних стягнень на основні та додаткові. Основними вважалися такі, які не можуть приєднуватися як додаток до інших адміністративних стягнень. І саме до числа основних було віднесено виправні роботи. Зокрема ст. 18 Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення передбачала визначення цього адміністративного стягнення як стягнення, що застосовується на строк до двох місяців із відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, із утриманням до двадцяти відсотків із заробітку на користь держави. Виправні роботи призначалися районним (міським) народним судом (народним суддею) [10]. Саме Основні зафіксували дещо змінені засади застосування виправних робіт. До їх введення виправні роботи могли відбуватися за місцем основної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, так й в іншому місці, визначеному органами внутрішніх справ. З прийняттям Основ цей захід відбувався лише за місцем постійної роботи правопорушника.

Застосування виправних робіт передбачало досягнення кількох складових підсумкового результату: по-перше, матеріальний вплив, який знаходить прояв у тому, що із заробітку порушника на користь держави здійснювалося утримання у розмірі, встановленому постановою компетентного

органу (судді), в межах до двадцяти відсотків заробітку, по-друге, право обмеження, а саме: заборона надавати чергову відпустку у період відбування постановки, час відбування виправних робіт не зараховувався у загальний трудовий стаж, який давав право на отримання щорічної відпустки, надбавок до заробітної плати за вислугу років та інших пільг; по-третє, високоний вплив на порушника з боку трудового колективу, де він працює. Враховуючи серйозний характер виправних робіт, законодавець надає право застосування цього виду адміністративного стягнення тільки народним судам та суддям (ст. 18 Основ) і досить детально регламентував процедуру їх застосування (ст. 41 Основ).

Відповідна процедура була досить прозорою і дієвою на той час. Окрім того максимально повною була врахована вона і у Кодексі про адміністративні правопорушення УРСР 1984 року. В останньому, як слушно зазначає І. Федоров, максимально враховані були досягнення вітчизняної правової науки, врегульовані існуючі на той час проблемні питання і щодо використання правової термінології (одночасне вживання термінів "адміністративне правопорушення", "адміністративний проступок", відсутність визначень "адміністративна відповідальність", "адміністративне стягнення"), орієнтації адміністративно-деліктних положень суто на фізичних осіб - суб'єктів адміністративної відповідальності, а відповідно й визначення системи адміністративних стягнень, застосування яких прийнятне тільки щодо фізичних осіб [11]. Стосовно фіксації засад застосування виправних робіт у КпАП існують різні погляди у середовищі вчених-юристів та практиків: з одного боку, існує точка зору, що відповідні засади досить детально прописані, як, до речі, і сама система адміністративних стягнень, складовою частиною якої є виправні роботи [12], з іншого, - що відповідні засади визначені лише більш-менш в узагальнюючій формі, без дрібязкової деталізації, без надання визначення "виправні роботи". Так, І.Голосніченко робить вказівку і його підтримує І.Федоров, що КпАП 1984 року "був виписаний на підставі структури Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, однак це не виправдовує асистемності цього акту" [13], фрагментарність розмежування нормативних повноважень різних державних органів в адміністративно-деліктній

сфері, в тому числі і щодо засад виправних робіт, відсутність базових визначень адміністративних стягнень.

В той же час аналіз положень КпАП свідчить, що виправні роботи визначені елементом системи адміністративних стягнень (ст. 24), за своїм характером віднесені до основних адміністративних стягнень (ст. 25), має місце досить детальна регламентація їх властивостей (ст. 31) та процедури практичного виконання постанов про застосування (гл. 31 ст.ст 322-325). У науково-практичному коментарі до КпАП зазначено, що метою виправних робіт є "грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його виконання методом перевиконання в умовах трудового колективу" [14]. Зберігається система право обмежень, яка існувала раніше, щодо особи, стосовно якої застосовуються виправні роботи утримання із заробітної плати на користь держави до двадцяти відсотків, заборона надання чергової відпустки в період відбування виправних робіт час відбування виправних робіт не зараховується до трудового стажу та стажу, який дає право на отримання щорічної відпустки, надбавок до заробітної плати за виклуту років та інших пільг тощо. Слід звернути увагу, що дещо змінилися нормативні засади застосування виправних робіт щодо суб'єктного складу потенційних правопорушників, а саме: виправні роботи не застосовувалися до непрацездатних осіб - пенсіонерів праці, інвалідів, вагітних жінок. В той же час відповідне адміністративне стягнення цілком можливо було застосовуватися до іноземних громадян, які постійно проживали на території нашої держави та працювали на постійній основі [15]. У КпАП було продубльовано можливість заміни виправних робіт іншим адміністративним стягненням у разі ухилення особи від відбування за вчинення дрібного хуліганства (ст. 325 КпАП) і нарешті досить детально була регламентація процесуального режиму виконання постанови про застосування виправних робіт. Отже, для цього історичного періоду генезису виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерними були: нормативне визначення засад застосування виправних робіт у кодифікованих актах, більш-менш детальне нормативне визначення матеріально-правових та процесуально-правових властивостей цього адміністративного стягнення, заповнення, у більшості своїй,

нормативних положень, які фактично були сформовані у попередні історичні періоди нормотворення в адміністративно-деліктній сфері, відносна стабільність правового підґрунтя застосування виправних робіт в той же час мали місце відсутність самого визначення виправних робіт як до речі, й інших адміністративних стягнень. Протягом відповідного періоду генезису виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві простежується тенденція до зосередження засад застосування виправних робіт у кодифікованому акті із мінімальною регламентацією їх в окремих, переважно підзаконних, нормативно-правових актах, відсутність внесення значних змін та доповнень до законодавства, максимальною відповідністю нормативних засад застосування виправних робіт потребам правозастосування, що мало місце аж до початку 90-х років XX століття, коли істотно змінилися економічний, політичний курс розвитку держави, виникла нагальна потреба докорінного оновлення адміністративно-деліктного законодавства, модифікації системи адміністративних стягнень, перегляду пріоритетів використання кожного із них в умовах нового часу.

І, нарешті, четвертий етап (з початку XXI століття і до цього часу), який характеризується, з одного боку, існуванням сформованих ще за часів попереднього етапу генезису виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві засад застосування цього виду адміністративного стягнення, які не у повній мірі узгоджуються із потребами реального часу, і, як наслідок, істотними проблемами у правозастосовчій діяльності, зменшенням впливів застосування виправних робіт у зв'язку із фактичною відсутністю, у більшості своїй, можливості виконання постанов, зниженням загального рівня ефективності застосування виправних робіт. З іншого боку, появою значної кількості зразків перспективного законодавства, в якому вже із урахуванням вимог сьогодення по-новому визначалися модифіковані засади застосування виправних робіт як виду адміністративного стягнення. Саме для цього історичного періоду характерними є розробка і досить активне громадське обговорення, на доцільності відродження якого наполягає Ю. Битлик [16], цілої низки проектів нормативно-правових актів, які у тій чи іншій мірі визначають засади застосування відповідного рівня адміністративного стягнення:

Концепції реформування інституту адміністративної відповідності в Україні [17], кількох варіантів Кодексу України про адміністративні проступки [18], Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні, схваленої Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права на її пленарному засіданні 26 березня 2007 року [19], Кодексу законів про кримінальні проступки [20], Закону України "Про виснагаче провадження" [21] тощ. В узагальненому вигляді можна зазначити, що для цього періоду генезису виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерним є поява значної кількості різноманітних проектів нормативно-правових актів, які дещо по-різному окреслюють засади застосування цього виду адміністративного стягнення, відрізняються різниця, інколи діаметрально протилежним змістом, що свідчить про пошук адекватної сучасним вимогам часу моделі нормативного підґрунтя використання виправних робіт, що дозволило б максимально повно використовувати їх ресурс. Простежується намагання розробників проектів нормативно-правових актів врахувати, з одного боку, досягнення попередніх років нормотворення, з іншого, - зробити акцент на новітніх тенденціях нормотворчого процесу та здобутках законотворчої діяльності зарубіжних країн у відповідній сфері відносин. Як наслідок, у цей період умовно сформувався дві пануючі напрями у нормотворенні у відповідній сфері відносин щодо засад застосування виправних робіт: 1) заперечення доцільності існування як виду адміністративного стягнення виправних робіт; 2) обґрунтування потреби збереження виправних робіт в арсеналі адміністративних стягнень із істотною модифікацією їх матеріально-правових та процесуально-правових властивостей. Саме тому для четвертого етапу генезису виправних робіт у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерним є відсутність поки що нового законодавчого акту, який би по-новому визначив засади застосування цього виду адміністративного стягнення, численні та розмаїття законопроектних ініціатив і досить висока активність законотворців у реалізації мети формування остаточного нормативного підґрунтя використання виправних робіт в умовах сьогодення із залученням юристів-вчених, практиків та громадськості.

Перелік використаних джерел:

1. Хома Н.М. Істрія держави та права зарубіжних країн: Навчальний посібник для студентів вищ.навч.зкладів. - К.: "Каравела", Львів: "Новий світ-2000", "Магнолія плюс", 2003. - С. 436-447.
2. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. - Запоріжжя: ТОВ "ВПО "Запоріжжя", 2006. - С. 21.
3. Федоров І.О. Вказ. праця. - С. 21-22; Константиї О.В. Джерела адміністративного права України: Монографія - К.: Українське агентство інформації та друку "Рада", 2005. - С. 157.
4. Федоров І.О. Вказ. праця. - С. 22; Константиї О.В. Вказ. праця. - С. 108.
5. Там само.
6. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. - КУ: Вища школа, 1975. - С. 152.
7. Константиї О.В. Вказ. праця. - С. 152-153.
8. Вояк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід // Право України. - 2003. - № 12. - С. 122.
9. Федоров І.О. Вказ. праця. - С. 26.
10. Коментарій к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях / Пред ред. Б.М.Лазарева. - М.: Юрид. лит., 1983. - С. 63.
11. Федоров І.О. Вказ. праця. - С. 29.
12. Вступ до українського права / За ред. С.В.Ківалова, Ю.М.Оборотова. - Одеса: Юридична література, 2005. - С. 114.
13. Федоров І.О. Вказ. праця. - С. 29-30.
14. Кодекс УССР.
15. Там само. - С. 67.
16. Бєлик Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: У 2-х ч., 7-8 грудня 2006. - Сімферополь, 2006. - С. 7.
17. pravo.org.ua
18. Там само.
19. Там само.
20. Там само.
21. Там само.