

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального
процесуального кодексів України щодо удосконалення виконання
покарання у виді штрафу та розширення громадських робіт»
*(реєстр. № 15575 від 28.08.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізується доцільність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення виконання покарань та розширення застосування громадських робіт у контексті проєкту Закону України (реєстр. № 15575 від 28.08.2026). Проаналізовано відповідність запропонованих змін чинному адміністративно-деліктному законодавству, кримінальному та кримінальному процесуальному законам у частині адміністративних стягнень та кримінальних покарань у вигляді штрафів та громадських робіт, визначено потенційні ризики правозастосування. Окрему увагу приділено вивченню європейських стандартів пробації та практичного досвіду Польщі, Естонії, Великої Британії та Франції щодо організації й відбування громадських робіт.*

***Ключові слова:** громадські роботи, строк відбування громадських робіт, основне та додаткове покарання, штраф.*

Вступ

Забезпечення ефективності виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, а також кримінальних покарань є важливим складником юстиції та належного виконання судових рішень. Правозастосовча практика свідчить про необхідність розширення виховного впливу громадських робіт, збільшення їх одноденної норми відбування з метою прискорення виконання, а також залучення осіб до ліквідації наслідків воєнних дій. Окрім того, існує потреба в оптимізації процесуального механізму звернення судових рішень про призначення штрафу до примусового виконання, а також у врегулюванні процедури заміни виправних робіт на штраф у разі призову засудженого на військову службу під час мобілізації.

Метою цієї інформаційної довідки є аналіз положень законопроєкту щодо відповідності чинному законодавству України, виявлення потенційних правових ризиків і колізій у сфері виконання покарань, а також дослідження міжнародного досвіду для оптимізації національної правозастосовчої практики.

Основна частина

Законопроєктом пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – КК України) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України). Зокрема, передбачено підвищення граничної тривалості виконання робіт з 4 до 8 годин на день (за заявою порушника чи засудженого) для прискорення відбування стягнення (покарання) (статті 30-1, 321-2 КУпАП у редакції законопроєкту). Також запроваджується єдина межа для жінок та чоловіків щодо заборони призначення громадських робіт особам старше 60 років (стаття 30-1 КУпАП у редакції законопроєкту).

Разом із цим, законопроектом закріплюється розширення обов'язків власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт, зокрема, покладається завдання щодо організації транспортування порушника до об'єкта відбування громадських робіт та у зворотному напрямку у разі, якщо такий об'єкт розташований поза межами району, міста, селища чи села, де той проживає (стаття 321-3 КУпАП у редакції законопроекту).

Поряд із цим, законодавчою ініціативою передбачаються зміни до КК України, що стосуються: можливостей застосування громадських робіт як додаткового покарання (частина третя статті 52 КК України у редакції законопроекту), а також у разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням (стаття 77 КК України у редакції законопроекту); інтенсифікації відбування громадських робіт (частина друга статті 56 КК України у редакції законопроекту) шляхом збільшення граничної тривалості виконання безоплатних суспільно корисних робіт з 4 до 8 годин на день (як для основних, так і для додаткових); призначення громадських робіт як додаткового покарання у разі, якщо вони не передбачені в санкції статті Особливої частини КК України (частина п'ята статті 56 КК України у редакції законопроекту), встановивши при цьому заборону їх застосування у поєднанні з арештом, обмеженням чи позбавленням волі (частина четверта статті 56 КК України у редакції законопроекту); можливості заміни виправних робіт штрафом для засуджених, які були призвані на військову службу (стаття 57 КК України у редакції законопроекту).

Водночас законопроектом врегульовується процесуальний механізм примусового виконання штрафів (абзац другий частини третьої статті 535 КПК України у редакції законопроекту) відповідно до вимог чинного Закону України від 20 листопада 2024 року № 4081-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення виконання покарання у виді штрафу та розширення громадських робіт» (далі – Закон № 4081-IX).

Визнаючи необхідність підвищення ефективності виконання судових рішень та удосконалення інституту громадських робіт, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Передусім звертаємо увагу, що запропоновані законодавчі ініціативи спрямовані на удосконалення системи адміністративних стягнень та кримінальних покарань, у тому числі залучення засуджених до суспільно корисної праці та усунення процесуальних прогалин у процедурах стягнення штрафів. Зокрема, ідеться про гармонізацію кримінального процесуального й кримінально-виконавчого законодавства у контексті змін, що були запроваджені Законом № 4081-IX. Отже, досліджуваний законопроект юридично завершує реформу виконання штрафів, розпочату згаданим Законом № 4081-IX з новими повноваженнями органів пробації, та створює єдині правила 8-годинного відбування громадських робіт у КУпАП та КК України з огляду на вимоги Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України).

Проте, у контексті пропонованої ініціативи існує потенційний ризик неврахування фінансово-економічних наслідків стосовно невизначеності

розподілу витрат між засудженим (стаття 13-1 КВК України) та підприємством-роботодавцем (стаття 321-3 КУпАП, стаття 39 КВК України) стосовно транспортування осіб. Отже, фактично утворюється колізія щодо того, хто саме платить за логістику (транспортування) порушника до місця виконання громадських робіт.

Так, відповідно до статті 13-1 КВК України засуджений компенсує витрати, пов'язані з виконанням судового рішення. У той самий час, як законопроект покладає обов'язок щодо безпосередньої організації та фінансування транспортування засудженого поза межі населеного пункту, де він проживає, на підприємство-роботодавця (комунальне чи державне підприємство, де відбуваються роботи) відповідно до статті 321-3 КУпАП та статті 39 КВК України.

Слід зауважити, що зазначена колізія є системною і закладена безпосередньо у КВК України внаслідок неузгодженості між загальними та спеціальними нормами. З одного боку, впроваджена Законом № 4081-IX стаття 13-1 КВК України закріплює імперативний принцип, згідно з яким витрати, пов'язані з виконанням судового рішення, покладаються на засудженого. З іншого боку, стаття 39 КВК України та запропонована законопроектом стаття 321-3 КУпАП покладають фінансово-логістичний обов'язок щодо транспортування осіб безпосередньо на підприємства-роботодавці.

Таким чином, законопроект № 15575 не усуває існуючий у КВК України системний дефект, а навпаки, дублює його у КУпАП. Внаслідок цього підприємства (передусім комунальної та державної форми власності) позбавлені процесуального механізму реімбурсації своїх витрат за рахунок засудженого на підставі статті 13-1 КВК України, що може спричинити відмову роботодавців від надання об'єктів для відбuvання громадських робіт.

З огляду на це, задля усунення колізії та захисту інтересів підприємств вбачається доцільним покладення обов'язку з організації транспортування на орган пробації або органи місцевого самоврядування за рахунок коштів, які компенсуються засудженим відповідно до статті 13-1 КВК України. Або ж є доцільним передбачити механізм реімбурсації і, з урахуванням вищенаведеного, доповнити законопроект нормою про те, що витрати підприємств, установ та організацій на транспортування осіб підлягають обов'язковому відшкодуванню з державного чи місцевого бюджетів (або за рахунок коштів, сплачених засудженими на виконання статті 13-1 КВК України).

Варто відзначити, що запропоновані законопроектом зміни до статті 52 КК України (громадські роботи як додаткове покарання) вимагають узгодження із Законом № 4081-IX у частині розмежування повноважень органів Державної виконавчої служби (далі – ДВС) та органів пробації, що унеможливить використання громадських робіт як додаткового покарання у випадках, де це порушує логіку пробаційного нагляду.

Так, Закон № 4081-IX заклав чітку концепцію розмежування функцій, коли органи пробації є координатором, стягувачем та органом нагляду, тоді як орган ДВС є єдиним суб'єктом примусового звернення стягнення на майно та кошти. Таким чином, запропоноване доповнення абзацом другим частини третьої

статті 535 КПК України (щодо видачі виконавчого листа за зверненням органу пробачії) спрямоване на реалізацію цього механізму, однак створює певну правову невизначеність.

Зокрема, відсутній чіткий процесуальний алгоритм строків перевірки сплати штрафу органом пробачії та передачі виконавчого документа до ДВС, що створює ризик дублювання функцій та процесуальних затримок.

Для усунення цієї невизначеності у КПК України варто деталізувати таку процедуру, коли орган пробачії здійснює контроль за добровільною сплатою штрафу чи відбуванням робіт у встановлений законом строк, і лише у разі ухилення від добровільного виконання звертається до суду за видачею виконавчого листа з його подальшою передачею до ДВС для примусового виконання.

До того ж, пропоновані зміни до статті 52 КК України передбачають можливість призначення громадських робіт як додаткового покарання до будь-яких основних покарань, що може суперечити концепції пробачії. Передусім пробачійний нагляд за своєю природою є комплексною альтернативою позбавленню волі, яка вже включає нагляд, виконання обов'язків та соціально-виховні заходи. Додавання громадських робіт як додаткового покарання може негативно вплинути на ресоціалізаційну мету пробачійного нагляду, перетворюючи його на надмірне та невинуватене каральне навантаження на засудженого.

Своєю чергою, це також створює певний ризик невинуватеної кумуляції заходів примусу, оскільки застосування громадських робіт як додаткового покарання має бути обмежене лише тими випадками, де це безпосередньо сприяє виправленню (наприклад, при звільненні від відбування покарання з випробуванням за статтею 77 КК України), і повністю виключене при застосуванні заходів, що суперечать природі безоплатної праці на користь громади.

У зв'язку з цим слід зазначити, що включення громадських робіт до переліку додаткових покарань при звільненні від відбування покарання з випробуванням (стаття 77 КК України) узгоджується з європейською концепцією пробачійного нагляду та відновного правосуддя. У цьому випадку безоплатна праця на користь громади виступає дієвим інструментом ресоціалізації особи, яка залишається на волі, та виправдовує свою правову природу як альтернатива позбавленню волі.

Водночас беззастережне віднесення громадських робіт до додаткових покарань у статті 52 КК України дозволяє їх сукупне призначення разом із будь-якими іншими основними покараннями (зокрема, зі штрафом або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю). Це створює ризик перетворення заходу ресоціалізації на інструмент надмірного репресивного тиску та подвійного обтяження засудженого, що суперечить засадам пропорційності покарання. Так, згідно із частиною другою статті 50 КК України покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами.

Звертаємо увагу також на запропоновану законопроектом нову частину п'яту статті 56 КК України, яка надає суду право призначати громадські роботи як додаткове покарання, навіть коли вони не передбачені в санкції статті (частини статті) Особливої частини КК України, що містить суттєві ризики порушення фундаментальних принципів прав людини. Призначення судом громадських робіт, не передбачених санкцією норми Особливої частини КК України, виходить за межі кримінальної відповідальності, встановленої законодавцем за конкретне правопорушення.

А отже, надання суду широкої дискреції призначати додаткове покарання поза межами санкції статті Особливої частини КК України суттєво розмиває принцип юридичної визначеності та не виправдано розширює повноваження суду щодо конструювання санкцій на власний розсуд. Крім того, це створює виражений дисбаланс із положеннями частини другої статті 50 КК України, згідно з якими покарання має бути пропорційним і чітко визначеним законодавцем. Поширення подібної практики на громадські роботи створюватиме небезпечний прецедент розширення судового розсуду в бік погіршення становища засудженого за відсутності прямої вказівки на це в санкції норми про відповідне правопорушення.

Запропонована новела містить певний ризик кваліфікації громадських робіт як примусової праці в контексті приписів статті 43 Конституції України та статті 4 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які суворо забороняють примусову або обов'язкову працю^{1, 2}. Отже, у разі призначення покарання у виді праці поза межами санкції статті Особливої частини КК України така праця може розглядатися як примусова, оскільки її застосування не було чітко закріплене в нормі, що встановлює відповідальність за вчинене правопорушення.

Водночас варто відзначити важливість інституту громадських робіт загалом, зважаючи на контекст воєнного стану та завдань із відбудови країни. Розширення застосування громадських робіт і збільшення їх щоденного графіка до 8 годин на день мають на меті залучення засуджених та порушників до ліквідації наслідків ведення воєнних дій. Такий суспільно корисний вектор є обґрунтованим, однак він вимагає чіткого розмежування безоплатної праці як заходу кримінального чи адміністративного примусу з дотриманням всіх процесуальних прав засудженого.

Зазначений підхід передбачає, що може виникнути суттєвий дисбаланс у системі гарантій трудових прав засуджених при запровадженні 8-годинного робочого дня. Спроба розробника мотивувати збільшення денної норми тим, що 8 годин є загальновстановленою тривалістю робочого часу, не враховує правової

¹ Prohibition of Slavery and Forced Labour. Nightingale Rights Initiative. URL: <https://nightingalerights.com/prohibition-of-slavery-and-forced-labour/#:~:text=Forced%20or%20compulsory%20labour%20is%20not%20prohibited,threat%20of%20criminal%20conviction%20for%20going%20AWOL>

² Article 4 European Convention on Human Rights. Prohibition of slavery. URL: <https://www.e-lawresources.co.uk/article-4-european-convention-on-human-rights-prohibition-of-slavery#:~:text=No%20breach%20of%20Art%204%20where%20receipt,v%20Netherlands%20%5B2010%5D%20EC%20HR%20820%20Case%20summary>

природи громадських робіт, які за своєю суттю є додатковим навантаженням і мають відбуватися виключно у вільний від основної роботи чи навчання час.

У зв'язку з цим слід врахувати, що якщо працевлаштована особа працює за основним місцем роботи протягом 8 годин і одночасно за власною заявою відбуватиме ще 8 годин громадських робіт на день, то це потенційно створює загрозу надмірного фізичного виснаження і може кваліфікуватися як порушення конституційного права на відпочинок, а також інших імперативних норм Кодексу законів про працю України щодо граничної тривалості надурочних робіт і щоденного міжзмінного відпочинку.

Запропонована законопроектом зміна статусу громадських робіт шляхом їх віднесення як до основних, так і до додаткових покарань (зміни до статті 52 КК України) певною мірою не відповідає загальноєвропейським трендам розвитку інституту альтернативного правосуддя. Так, відповідно до стандартів Ради Європи, зокрема Правил Ради Європи про пробацію³ та Європейських правил стосовно громадських санкцій і заходів⁴ громадські роботи розглядаються як заходи та санкції у громаді, ключовою метою яких є їх використання як повноцінної альтернативи позбавленню волі задля зменшення переповненості установ виконання покарань, запобігання десоціалізації та забезпечення ефективної ресоціалізації особи.

Натомість трансформація громадських робіт у додаткове покарання, яке сукупно накладається разом з іншим основним покаранням (наприклад, із штрафом чи позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю), може стати не інструментом ресоціалізації та відновного правосуддя, а засобом надмірного обтяження й безпідставного посилення репресивного тиску на засудженого.

У *Польщі* відповідно до статті 35 Кримінального кодексу громадські роботи є формою обмеження волі як основного покарання⁵. Отже, безоплатна контрольована праця на суспільні цілі (*nieodpłatna, kontrolowana praca na cele społeczne*) є змістом основного покарання у вигляді обмеження волі (*kara ograniczenia wolności*), а не додатковим покаранням.

У *Естонії* згідно зі статтею 69 Кримінального кодексу громадські роботи (*üldkasulik töö*) призначаються як заміна основним покаранням чи обов'язок при умовному засудженні⁶.

Стосовно тривалості щоденної праці та її збільшення з 4 до 8 годин на день, досвід *Великої Британії*⁷ свідчить, що графік може становити від 7 до 8 годин на день, але виключно у вихідні дні, під час відпустки або для безробітних осіб, аби людина не втрачала основне джерело доходу.

³ Правила Ради Європи про пробацію : Рекомендація CM/Rec (2010)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам. Рада Європи. 2010. URL: <https://rm.coe.int/16806f4097>

⁴ Європейські правила стосовно громадських санкцій і заходів : Рекомендація CM/Rec (2017) 3 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 22 березня 2017 року. Рада Європи. 2017. URL: <https://rm.coe.int/168070c09b>

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Dziennik Ustaw. 1997. Nr 88, poz. 553 z późn. zm. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>

⁶ Karistusseadustik : RT I 2001, 61, 364. URL: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/KarS>

⁷ Great Britain. Government Services. Community sentences: Community Payback. URL: <https://www.gov.uk/community-sentences/community-payback>

У питанні логістики та транспортування при міжмуніципальному виконанні робіт досвід *Франції*⁸ передбачає, що організація відбування робіт покладається на службу пробації, а витрати на проїзд засудженого поза межі населеного пункту його проживання компенсуються з бюджету служби пробації або покриваються муніципальними грантами.

Висновки

Розглядуваний законопроект сприяє підвищенню гнучкості та ефективності системи кримінальних покарань і адміністративних стягнень, а також впорядкуванню процедури звернення до виконання вироків у частині штрафів через органи пробації. Водночас законопроект створює ризик перетворення громадських робіт із засобу ресоціалізації на репресивний елемент.

Найбільші юридичні ризики по'язані з правовою невизначеністю дискреційних повноважень суду щодо призначення додаткових покарань поза санкціями статей, дублюванням процесуальних функцій між органами пробації та Державної виконавчої служби, а також колізіями щодо фінансового навантаження роботодавців з погляду збереження їхньої заінтересованості у співпраці.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

⁸ France. Ministère de la Justice. Le travail d'intérêt général (TIG) et son organisation par le SPIP. URL: [Justice.gouv.fr](https://www.justice.gouv.fr/): Le travail d'intérêt général. URL: <https://www.justice.gouv.fr/>