

Е. В. Павлова, М. В. Сидорова

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РАБОТ КАК ВИДА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье исследуются особенности реализации такого административного наказания, как обязательные работы. Проводится анализ характерных признаков рассматриваемого наказания, соотношение понятия «обязательные работы» по уголовному и административному законодательству. Рассматривается практика применения данной нормы в отдельных иностранных государствах. Выявляются проблемы применения этого вида наказания в системе государственных органов Российской Федерации. Предлагаются конкретные пути усовершенствования исполнения обязательных работ, в том числе путем внесения таких изменений в отдельные законодательные акты и полномочия должностных лиц органов исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, как: закрепление понятия обязательные работы; расширение круга субъектов, к которым они могут быть применены; уточнение порядка их отбывания; нормативное закрепление контрольно-надзорных функций отдельных должностных лиц; возможность обязательного государственного страхования правонарушителей на период исполнения данной меры государственного принуждения; ответственность работодателей за надлежащую реализацию обязательных работ.

Ключевые слова: обязательные работы, административное наказание, исполнение, альтернативное наказание.

E. V. Pavlova, M. V. Sidorova

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF COMPULSORY LABOR AS A FORM OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT: PROBLEMS OF THEIR REALIZATION

In the article the features of realization of administrative sanctions such as compulsory work. The analysis of the characteristic features of the considered sentence, the relationship between the concepts of mandatory work on criminal and administrative law. Examines the practice of application of this regulation in certain foreign countries. Identifies the problems of applying this form of punishment in the system of state authorities of the Russian Federation. Suggests concrete ways to improve the compulsory execution of works, including through amendments to certain legislative acts and powers of officials of Executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation. Namely the definition of the concept of compulsory work, expanding the range of subjects to which they can be applied, clarification of the procedure for their origin, the regulatory consolidation of Supervisory functions of certain officials, the possibility of obligatory state insurance of offenders for the period of execution of the measure of state coercion, responsibility of employers for the proper implementation of compulsory work.

Key words: community service, civil penalties, and the execution of alternative punishment.

Как известно, одним из способов борьбы с противоправными деяниями является административное наказание — мера ответственности за совершаемые правонарушения, не несущие значительного общественного вреда. Данная мера применяется в целях предупреждения новых правонарушений, а также для воспитания индивида и сочетает в себе материальное и моральное воздействие на человека в условиях временного ограничения его прав.

В российском законодательстве об административной ответственности обязательные работы — новая мера административного принуждения. Ее введению способствовали совершенствование административно-деликтного права в целях качественного осуществления юрисдикционной деятельности государства в целом, а также обеспечения публичных

интересов, защиты прав и свобод человека и гражданина в частности.

Как вид наказания обязательные работы давно применяются в системе деликтного права. Впервые данная санкция была введена Уголовным кодексом в 1996 г., а реализовываться в виде уголовного наказания начала только с 2005 г. Сущность данного уголовного наказания заключается в выполнении осужденным бесплатных общественных работ в свободное от работы или учебы время при меньшем объеме ограничений его прав и свобод [1].

В сферу административного права как вид административного наказания обязательные работы впервые были введены законодателем в 2012 г., причиной этому послужили парламентские и президентские выборы и те эксцессы, которые их сопровождали. В итоге законодатель вынужден

был оперативно отреагировать на сложившуюся ситуацию с внесением соответствующих поправок в Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“» от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, предусматривающих введение новой санкции за совершение правонарушений — обязательных работ, реализация которой началась непосредственно с 1 января 2013 г. При этом следует отметить, что данная мера возникла не на «пустом месте», ранее в Кодексе об административных правонарушениях РСФСР в качестве административного взыскания были предусмотрены исправительные работы — так называемый «штраф в рассрочку», предполагавший удержание в доход государства денежных средств из заработка нарушителя по месту его постоянной работы [2, с. 2]. В отличие от исправительных работ современные обязательные работы как вид административного наказания претерпели существенные изменения.

Во-первых, обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ общим сроком от 20 до 200 часов и отбыванием не более 4 часов в день.

С учетом содержания данного понятия можно выделить следующие отличительные признаки рассматриваемого вида административного наказания:

- это полезные работы;
- выполняемые только официально занятыми гражданами в свободное время;
- выполняемые безвозмездно [3].

Во-вторых, этот вид административного наказания может назначаться только за совершение перечисленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правонарушений: 5.26 — за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях; 12.7 — за управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством; 20.2 — за нарушения при массовых мероприятиях; 20.18 — за блокирование пользования транспортными средствами; 20.2.2 — в случае если при скоплении людей произошли нарушения порядка; 20.25 — за уклонение от исполнения административного наказания (например неуплату штрафа, невыполнение административного ареста); 20.31 — за нарушение правил поведения зрителями при проведении официальных

спортивных соревнований. Однако следует отметить, что назначение обязательных работ в случае квалификации нарушения по перечисленным статьям допустимо, если был причинен реальный ущерб чьему-либо здоровью или имуществу [4].

Примечательно, что наряду с российским административным законодательством обязательные работы широко применяются и за рубежом: во Франции, Германии, США, Испании, Польше, Венгрии и иных странах. В иностранных государствах этот вид наказания в основном назначают за совершение незначительных правонарушений в порядке замены краткосрочного тюремного заключения или денежного штрафа [5]. По аналогии с Россией он отбывается на бесплатных работах, предоставляемых как государственными учреждениями, так и частными предприятиями, и общественными организациями.

Полагаем, что актуальность темы данной статьи обусловлена необходимостью проведения комплексного анализа реализации данного вида административного наказания. Это продиктовано отсутствием как нормативного закрепления самого понятия «обязательные работы», так и проблемами, возникающими в административно-юрисдикционной практике исполнения данного вида административного наказания, поскольку рассматриваемая санкция используется в течение непродолжительного срока. В связи с этим в современных условиях важной задачей является всестороннее рассмотрение содержания особенностей обязательных работ, эффективности их применения.

Изучаемый вид административного наказания относится к основным видам административных наказаний, и только судья уполномочен его назначать. Соответственно, при назначении данного наказания уполномоченному субъекту административной юрисдикции необходимо соблюдать ряд установленных ограничений. Нужно помнить, что данная санкция не применяется к определенной категории граждан, обладающих специальным статусом:

- беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет;
- гражданам, находящимся на военных сборах;
- инвалидам второй и первой группы;
- сотрудникам силовых ведомств (Следственного комитета Российской Федерации, полиции, пожарной охраны, таможни), военнослужащим.

Вместе с тем в последние годы вызывают споры вопросы эффективного использования обязательных работ. Все чаще иницируется мнение о необходимости применения этого административного наказания к

несовершеннолетним за некоторые правонарушения [6—8]. Мы поддерживаем данную точку зрения, поэтому (поскольку в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не установлены ограничения в применении обязательных работ к несовершеннолетним) считаем необходимым не только нормативно закрепить их, но и по аналогии с Уголовным кодексом Российской Федерации установить срок от 40 до 60 часов на основании дифференциации дневной нормы с учетом возрастного критерия: 16—17 лет — два часа; 17—18 лет — три часа; свыше 18 лет — четыре часа.

По справедливому замечанию С. Ф. Мазурина, осуществление несовершеннолетним общественно полезной работы (уборка общественных мест, благоустройство территории) станет действенным средством воспитания уважительного отношения к труду со стороны правонарушителя [7], будет способствовать достижению основной цели — исправлению несовершеннолетнего, а также профилактике совершения им новых административных правонарушений.

Полагаем, что данная мера должна реализовываться несовершеннолетним в летние месяцы и каникулы, что, на наш взгляд, будет способствовать эффективному воспитательному воздействию. Аналогичную точку зрения высказывал и М. И. Кольцов.

Обязательные работы позволяют достичь целей наказания без изоляции от общества, препятствовать противоправному образу жизни несовершеннолетнего ввиду его занятости.

Отметим еще один аспект рассматриваемой проблемы, которая возникает в правоприменительной практике, связанной с исполнением обязательных работ.

Исполнение наказания в виде обязательных работ представляет собой установленный законодательством не только порядок, но и перечень условий, при которых данная санкция должна быть реализована.

Постановление судьи о назначении административного наказания в виде обязательных работ является основанием для возбуждения производства в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ [9]. При этом необходимо отметить, что исполнение постановлений судей о назначении обязательных работ возложено на государственный орган исполнительной власти и его должностных лиц, а именно Федеральную службу судебных приставов в лице судебного пристава-исполнителя. Нарушитель привлекается к обязательным работам приставом-исполнителем

не позже десяти суток после их назначения.

Что касается видов обязательных работ, то они определяются муниципальными властями по согласованию с территориальным органом службы судебных приставов. К субъектам, в которых реализуются виды обязательных работ, как правило, относятся муниципальные учреждения и предприятия: медицинские учреждения, образовательные организации, предприятия жилищно-коммунального хозяйства, коммерческие организации. Так, администрацией города Орла установлены следующие виды обязательных работ: благоустройство территории города, памятников; замена табличек на домах с указанием названия улицы и номера дома; работы по озеленению города; уборка мусора и снега; ремонт, покраска дворовых и уличных построек, урн, скамеек, общественных помещений; вырубка кустарников, кошение травы; разборка ветхих строений; земляные, погрузочные, разгрузочные работы; выполнение подсобных работ при подготовке города к отопительному сезону [10].

Практика показывает, что отбывание данного административного наказания гражданами в районах осуществляется непосредственно при самих администрациях сельских поселений ввиду малого количества хозяйствующих субъектов, расположенных на их территории [11].

Следует уточнить, что при определении вида обязательных работ должно быть учтено следующее обстоятельство: лица, не обладающие специальными навыками и познаниями в конкретной сфере деятельности, не могут быть привлечены к выполнению работ, связанных с таковыми.

В настоящее время не в полной мере урегулирован вопрос взаимодействия органов местной власти с работодателями, включенными в перечень мест отбывания гражданами данного наказания, судебные приставы-исполнители не всегда согласовывают с работодателями направление к ним этой категории граждан. Работодатели не заинтересованы в предоставлении данного вида услуг по причине не только некачественности выполнения работ большинством нарушителей, но и в силу негативного отношения к ней, а также неясности вопроса, касающегося наступления временной нетрудоспособности нарушителя (получение травмы) в ходе обязательных работ. Поскольку взаимоотношения официально не оформлены, соответственно, медицинское и социальное страхование в подобном случае не предусмотрено.

Для разрешения данных вопросов необходимо, на наш взгляд, создать информационный банк

данных организаций (по аналогии с территориальными органами государственной службы занятости), нуждающихся в выполнении определенного вида услуг, и ежегодно предоставлять перечень видов работ, не требующих специальной квалификации, для отбывания данной меры государственного принуждения, а также предусмотреть возможность обязательного государственного страхования указанных лиц на период выполнения обязательных работ.

Деятельность судебных приставов-исполнителей в данной сфере многогранна: от разъяснения порядка и условий отбывания наказания, учета отработанного времени, согласования с местными органами перечня объектов, контроля за поведением нарушителей до направления их в конкретные организации для отбывания наказания.

В связи с этим приходится констатировать, что процесс курирования обязательных работ судебными приставами-исполнителями не всегда осуществляется эффективно ввиду их чрезмерной загруженности.

У нарушителей в свою очередь имеются следующие обязательства: добросовестно относиться к труду, работать на определяемых для них объектах и отработать установленный судом срок наказания, а также выполнять указания пристава, руководителей организаций, куда они направлены, ставить их в известность в случае перемены своего места жительства.

Однако в настоящее время рассматривается вопрос о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и закон «Об исполнительном производстве», касающихся увеличения максимального срока обязательных работ с 4 часов до 8 часов в выходные дни и дни, когда лицо не занято на основной работе, службе или учебе при наличии письменного заявления (от лица, которому назначено данное административное наказание). Это связано с затягиванием сроков исполнения постановлений судов о применении данной санкции, а также с большим количеством обращений лиц, которым назначено данное административное наказание с просьбой отбывать наказание полный 8-часовой рабочий день [12].

Кроме того, полагаем, что эффективность применения данной меры заключается в создании альтернативы, например, административному штрафу, административному аресту, но только с согласия лица, привлекаемого к административной ответственности, а также с адекватным соотношением совершенного противоправного деяния, срока обязательных

работ и размера административного штрафа. Все это может дать возможность нарушителю осознанно выбрать вид административного наказания, которому он будет впоследствии подвергнут. По нашему мнению, с учетом сложного экономического состояния страны, невысокого уровня доходов большей части населения Российской Федерации найдется много желающих заняться общественно-полезным трудом. От данной новеллы государство получит значительную экономическую выгоду, так как содержание административно арестованных лиц требует больших финансовых затрат, чем исполнение обязательных работ.

Изучая правовую природу обязательных работ как вида административного наказания и проблемы его реализации, можно сделать вывод о том, что постепенно мы возвращаемся к системе наказаний, применявшихся в советское время, когда одним из способов перевоспитания нарушителя была трудовая деятельность. Общественно полезный труд, на наш взгляд, является эффективным средством стимулирования соблюдения законности и правопорядка.

Список библиографических ссылок

1. Хвощевская Е. А. Применение наказания в виде обязательных работ // Молодой ученый. 2013. № 2. С. 264—267.
2. Чаннов С. Обязательные работы или принудительный труд // ЭЖ-Юрист. 2012. № 29; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко: постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Занина Т. М., Нехорошева С. С. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // [Вестник Воронежского института МВД России](#). 2013. № 4. С. 13—18.
6. Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.
7. Мазурин С. Ф. Административные правонарушения несовершеннолетних на транспорте: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.
8. Кольцов М. И. Применение наказаний к несовершеннолетним: исторический, современный российский и зарубежный опыт: моногр. Тамбов, 2009.
9. Об исполнительном производстве: федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Муниципальная программа г. Орла // Администрация г. Орла: сайт. URL: <http://www.orel-adm.ru> (дата обращения: 18.03.2016).
11. Петров А. В., Минашкин Г. Г. Обязательные работы как новый вид административного наказания // Законность. 2015. № 12. С. 56—58.
12. Госдума увеличивает время проведения обязательных работ до 8 часов в день // ТАСС: сайт. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2691931> (дата обращения: 18.03.2016).

© Павлова Е. В., Сидорова М. В., 2016