

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Содержательно статья представляет собой анализ юридической природы и специфики обязательных работ как элемента системы административных наказаний, механизма реализации данного вида административных наказаний, его принципиальных отличий от аналогичного вида уголовного наказания, а также проблем его легитимности в контексте конституционно-правового запрета на принудительный труд в Российской Федерации.

The article is firstly a survey of the legal nature and specifics of community service as a part of the system of administrative penalties. Secondly it is a review of mechanisms of this type of administrative punishment, its fundamental difference from the same form of criminal penalty and problems of its legitimacy in the context the constitutional prohibition on forced labor in the Russian Federation

Ключевые слова: наказание, административное наказание, обязательные работы, принудительный труд, административное принуждение.

Key words: a punishment, an administrative penalty, community service, compulsory (forced) labour, an administrative enforcement.

С 1 января 2013 г. в России стал применяться новый вид административного наказания – обязательные работы, установленный Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ [1], согласно которому КоАП РФ был дополнен рядом статей, закрепляющих общие правила назначения (ст. 3.13 КоАП РФ) и исполнения данного вида административного наказания (ст. 32.13 КоАП РФ), а также виды административных правонарушений, влекущих за собой обязательные работы в качестве административного наказания. Таким образом, система применяемых в Российской Федерации административных наказаний стала выглядеть следующим образом:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;

8) административное приостановление деятельности;

9) обязательные работы.

Определения понятия «обязательные работы» законодатель не приводит, однако закрепляет норму о том, что обязательные работы как вид административного наказания заключаются в выполнении лицом, совершившим административное правонарушение, общественно полезных бесплатных работ в свободное от основной работы или учебы время. Порядок отбывания обязательных работ устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, каковым является Федеральная служба судебных приставов. Сроки обязательных работ могут быть установлены от двадцати до двухсот часов и могут отбываться не свыше четырех часов в день. Обычно в качестве таковых работ выступают так называемые «непрестижные» работы, т. е. работы, не требующие специальных познаний и квалификации: уборка и благоустройство улиц и иных городских территорий, выполнение подсобных работ по уходу за больными и престарелыми лицами и т.д. [2]. Виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не

могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями.

Обязательные работы относятся к основным видам административных наказаний, назначаются судьей и не могут применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами ФССП России. Судебные приставы-исполнители должны вести учет лиц, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, разъяснять таким лицам порядок и условия отбывания обязательных работ, контролировать поведение таких лиц и вести суммарный учет отработанного ими времени.

На администрацию организации, в которой лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывает обязательные работы, возлагаются контроль за выполнением этим лицом определенных для него работ, уведомление судебного пристава-исполнителя о количестве отработанных часов или об уклонении лица, которому назначено данное административное наказание, от отбывания обязательных работ.

Лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, обязаны соблюдать правила внутреннего распорядка организаций, в которых такие лица отбывают обязательные работы, добросовестно работать на определяемых для них объектах в течение установленного судом срока обязательных работ, ставить в известность судебного пристава-исполнителя об изменении места жительства, а также являться по его вызову. При этом уклонение лица, которому назначено административное наказа-

ние в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ, выразившееся в неоднократном отказе от выполнения работ, и (или) неоднократном невыходе такого лица на обязательные работы без уважительных причин, и (или) неоднократном нарушении трудовой дисциплины, подтвержденных документами организации, в которой лицо отбывает обязательные работы, образует самостоятельный состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания», и влечет наложение административного штрафа в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

Срок обязательных работ исчисляется в часах, в течение которых лицо, которому назначено данное административное наказание, отбывало обязательные работы. При этом время обязательных работ, – не может превышать четырех часов в выходные дни и в дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе; в рабочие дни – двух часов после окончания работы, службы или учебы, а с согласия лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, – четырех часов. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не должно быть менее двенадцати часов, однако при наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено данное административное наказание, отработать в течение недели меньшее количество часов.

Для выделения специфики и определения юридической природы того или иного административного наказания в общей системе административных наказаний, в юридической литературе давно выработаны определенного рода классификационные критерии. К ним в частности, относятся:

а) способ установления; по этому классификационному критерию административные наказания подразделяются на устанавливаемые исключительно на уровне Российской Федерации и на наказания, устанавливаемые как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации;

б) субъекты административной ответ-

ственности; по этому классификационному критерию административные наказания подразделяются на применяемые исключительно к физическим лицам, на применяемые исключительно к юридическим лицам и на применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам;

в) субъекты административной юрисдикции¹; по этому классификационному критерию административные наказания подразделяются на назначаемые исключительно в судебном порядке (т. е. судьями как субъектами административной юрисдикции), и на назначаемые как в судебном, так и во внесудебном порядке;

г) соотношение административных наказаний между собой; по этому классификационному критерию административные наказания подразделяются (прежде всего – на законодательном уровне в ст. 3.3 КоАП РФ) на основные, которые не могут быть назначены в дополнение к другим, и на те, которые могут быть как основными, так и дополнительными;

д) способ воздействия на правонарушителя; по этому классификационному критерию административные наказания подразделяются на наказания морального, имущественного, личностного и организационного характера.

С учетом приведенной классификации административных наказаний, а также указанных выше нормативных формулировок КоАП РФ, касающихся обязательных работ, можно выделить следующую специфику данного вида административного наказания:

Обязательные работы – это вид административного наказания личностного характера, устанавливаемый исключительно на уровне Российской Федерации, назначаемый в судебном порядке на срок от двадцати до двухсот часов в качестве основного наказания и заключающийся в выполнении на безвозмездной основе физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от его основной работы, службы или учебы время общественно полезных работ, перечень которых определяется органами

местного самоуправления по согласованию с территориальными органами ФССП России.

Правоограничения, составляющие содержание обязательных работ, следует подразделять на количественные и качественные. К правоограничениям количественного характера следует относить срок и интенсивность карательного воздействия на правонарушителя, а к качественным – сам факт наказания лица от имени государства, принудительный характер выполняемых подвергнутому данному виду административного наказания общественно полезных работ, их бесплатность и строго определенный вид, а также ограничение лица, подвергнутого данному виду административного наказания, в реализации в полной мере своего права на отдых, что проявляется как в необходимости отбывать обязательные работы вне времени и места своей основной работы, службы или учебы, так и в невозможности приостановления исполнения данного вида административного наказания в связи с предоставлением ежегодного оплачиваемого отпуска по основному месту работы.

Обязательные работы, как уже отмечено, выполняются лицом, которому назначено данное административное наказание, на безвозмездной основе. Таким образом, законодатель предусмотрел возможность назначения наказания в виде предоставления бесплатных услуг обществу и за административные правонарушения. Ранее такое наказание назначалось только за преступления в соответствии с Уголовным кодексом РФ.

Впервые уголовное наказание в виде общественных работ было закреплено в Уголовном кодексе РФ 1996 года. И, проводя аналогию (сравнительную характеристику) между обязательными работами как видом уголовного и административного наказания, можно сделать следующие основные выводы.

Согласно положениям ст. 49 УК РФ обязательные работы как вид уголовного наказания заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Таким образом, обязательные работы по КоАП РФ – это полная аналогия обязатель-

¹ Или иначе – процессуальные особенности.

Речь идет именно о времени фактического исполнения лицом общественно полезных работ; само по себе нахождение подвергнутого данному административному наказанию лица на определенном для него объекте не должно засчитываться в срок исполнения административного наказания, если данное лицо при этом не выполняло порученную ему работу. Более того, при определенных обстоятельствах это может рассматриваться и как уклонение от отбывания обязательных работ.

ных работ по УК РФ, только выполняются они не осужденным за преступление физическим лицом, а лицом, совершившим административное правонарушение. При этом в КоАП РФ не совсем корректна, на наш взгляд, сама формулировка законодателя – «физическим лицом, совершившим административное правонарушение», – поскольку лицо может совершить административное правонарушение, но правонарушителем (в силу истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, в силу возраста, состояния психического здоровья, принадлежности к определенным социальным группам и прочим предусмотренным законом причинам) не стать, тогда как уголовный закон на этот счет содержит более юридически корректную формулировку – «осужденным», т. е. априори лицом, признанным по приговору суда виновным в совершении инкриминируемого ему преступления.

Согласно положениям ст. 49 УК РФ вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями – органами, на которых законом возложена обязанность по приведению к исполнению судебных актов в части уголовных наказаний. Таким образом, и здесь просматривается некая «параллель», поскольку, как уже было выше отмечено, виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами ФССП России как органами по принудительному исполнению судебных актов.

Согласно положениям ст. 49 УК РФ обязательные работы устанавливаются на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов и отбываются не свыше четырех часов в день. То есть опять налицо полная аналогия, поскольку, как уже отмечено, сроки обязательных работ по КоАП РФ могут быть установлены от двадцати до двухсот часов и могут отбываться не свыше четырех часов в день.

Согласно положениям ст. 49 УК РФ обязательные работы не назначаются лицам, признанным инвалидами первой группы, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, военнослужа-

щим, проходящим военную службу по призыву, а также военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на воинских должностях рядового и сержантского состава, если они на момент вынесения судом приговора не отслужили установленного законом срока службы по призыву. Перечень лиц, обладающих иммунитетом от данного вида административного наказания, указан нами выше, и, как видим, в этом аспекте положения УК РФ и КоАП РФ применительно к обязательным работам как виду наказания также не сильно разнятся.

И, наконец, согласно положениям ст. 49 УК РФ в случае злостного уклонения осужденного от отбывания обязательных работ они заменяются принудительными работами или лишением свободы. Вот только здесь нельзя провести некую однозначную «параллель», ибо, как уже отмечено выше, уклонение от отбывания обязательных работ как вида административного наказания образует самостоятельный состав административного правонарушения и наказывается (наказывается отдельно, а не заменяется как по УК РФ) либо административным штрафом, либо административным арестом. В целом же обязательные работы по КоАП РФ – это практически полная аналогия обязательных работ по УК РФ с той лишь существенной разницей, которая свойственна абсолютно всем административным наказаниям в их сравнении с наказаниями уголовными.

Идея о необходимости введения административного наказания в виде обязательных работ на протяжении многих последних лет неоднократно высказывалась целым рядом отечественных ученых, таких как, например, А.С. Дугенец [3], А.П. Стуканов [4] и др. При этом высказывалась эта идея (в основном в качестве альтернативы административному аресту) как в качестве сугубо самостоятельного и нового вида административного наказания [5 и др.], так и в качестве «реанимации такой действенной и эффективной воспитательной меры наказания из КоАП РФ, как исправительные работы, которая, кстати, под разными названиями (например, «общественные работы» и т.д.) активно применяется во многих цивилизованных государствах к злостным «административным» нарушителям вместо малоэффективного и унизительного антивоспитательного ареста» [6, с. 316].

Идея высказывалась давно, однако она до

сих пор не была реализована. Причина этого, как справедливо отмечает заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института им. П.А. Столыпина РАНХ и ГС С.Е. Чаннов [7], в том, что обязательные работы, представляющие недобровольную трудовую деятельность административно наказанных лиц, подпадают под понятие принудительного труда, запрещенного в России на конституционном уровне (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ).

Статья 37 Конституции РФ входит в главу 2 Основного Закона «Права и свободы человека и гражданина». А в соответствии с положениями ч. 2 ст. 55 Конституции РФ в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

В то же время в соответствии с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. И установление административного наказания в виде обязательных работ – это не что иное, как ограничение свободы труда, закрепленной в ч. 1 ст. 37 Конституции РФ.

Согласно положениям ст. 4 Трудового кодекса РФ принудительный труд – это выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия), в том числе:

в целях поддержания трудовой дисциплины;

в качестве меры ответственности за участие в забастовке;

в качестве средства мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития;

в качестве меры наказания за наличие или выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе;

в качестве меры дискриминации по признакам расовой, социальной, национальной

или религиозной принадлежности.

К принудительному труду также относится работа, которую работник вынужден выполнять под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия), в то время как в соответствии с Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами он имеет право отказаться от ее выполнения.

В то же время все та же ст. 4 ТрК РФ содержит и перечень случаев, не являющихся принудительным трудом, среди которых:

работа, выполнение которой обусловлено законодательством о воинской обязанности и военной службе или заменяющей ее альтернативной гражданской службе;

работа, выполнение которой обусловлено введением чрезвычайного или военного положения в порядке, установленном федеральными конституционными законами;

работа, выполняемая в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в случае бедствия или угрозы бедствия (пожары, наводнения, голод, землетрясения, эпидемии или эпизоотии) и в иных случаях, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части;

работа, выполняемая вследствие вступившего в законную силу приговора суда под надзором государственных органов, ответственных за соблюдение законодательства при исполнении судебных приговоров.

Как видим, формально обязательные работы как вид административного наказания не подпадают ни под одно из указанных в Трудовом кодексе РФ случаев, когда бы они не являлись принудительным трудом. Таким образом, административное наказание в виде обязательных работ – это не что иное, как принудительный труд.

Казалось бы, такую ситуацию легко изменить путем редакции положений статьи 4 Трудового кодекса РФ, добавив в перечень исключений из понятия принудительного труда и работу, выполняемую вследствие вступившего в силу решения суда о назначении административного наказания в виде обязательных работ. Однако не все так просто, поскольку согласно положениям ст. 4 Конвенции МОТ № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда» принудительным не явля-

ется лишь труд, который обязано выполнять лицо, находящееся в заключении или условно освобожденное от такого заключения. Данная конвенция МОТ была ратифицирована в нашей стране ещё в 1956 г. и в силу положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ имеет приоритет над внутренним российским законодательством.

Таким образом, как опять же справедливо указывает С.Е. Чаннов [7] со ссылкой на работу И.В. Максимова [8], введение в России обязательных работ в качестве административного наказания не имеет под собой легитимного основания ни на международно-правовом, ни на конституционно-правовом уровнях. И единственно возможным вариантом легитимизации его существования в России С.Е. Чаннов видит необходимость сделать эти работы хоть и обязательными, но не столь уж принудительными, предусмотрев в КоАП РФ возможность не только их альтернативности административному штрафу, но и возможность их назначения судьей только с согласия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и назначается административное наказание. Такое лицо, по мнению С.Е. Чаннова, само должно решать: уплатить ли ему административный штраф или заняться общественно полезным трудом в виде обязательных работ.

Представляется, что формально – это действительно выход из сложившейся ситуации нелегитимности обязательных работ как вида административного наказания и его легитимизации в международно-правовом и конституционно-правовом смыслах. Однако, как представляется, это противоречит сути государственного принуждения вообще и административного принуждения, как его разновидности, в частности, одной из разновидностей мер которого и является административное наказание. Наказание должно носить исключительно принудительный (уж никак не «добровольно-принудительный») характер. Правонарушитель не должен выбирать себе вид и меру административного наказания. Это, по нашему глубокому убеждению, есть и должно быть исключительной прерогативой субъектов административной юрисдикции. В обоснование своих доводов С.Е. Чаннов приводит тезис о том, что, «учитывая невысокий уровень доходов большей части населения Российской Федерации, найдется достаточно желающих заняться общественно полезным трудом вместо уплаты штрафов» [7]. Уверен,

что вполне справедливым будет и обратный тезис типа: «учитывая ментальность большей части населения Российской Федерации, найдется достаточно желающих откупиться от государства и заплатить ему штраф вместо обязательных работ».

И эта уверенность имеет под собой определенную почву, поскольку, во-первых, карательный элемент содержания обязательных работ как вида административного наказания проявляется, среди прочего, именно в обязательности этих работ, в их непрестижности, бесплатности и в выполнении их в свободное от основной работы, службы или учебы время и по месту жительства правонарушителя, где последний может быть узнан близкими и знакомыми, что во многих случаях лишь усиливает действие наказания. А во-вторых, работая над тематикой административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения [9] и прорабатывая вопросы дифференциации административной ответственности по целому ряду статей главы 12 КоАП РФ, мы проводили социальный опрос среди водителей на предмет возможности выбора ими наказания в виде лишения специального права (права управления транспортными средствами) на срок от одного года и более и наказания в виде административного ареста на срок до 15 суток. Так вот, примерно половина опрошенных нами респондентов предпочла бы административный арест, если бы им судья предоставил право такого выбора, тогда как административный арест традиционно считается более суровым видом административного наказания, нежели лишение специального права. Представляется, что аналогия здесь полная и нужно искать другие способы одновременного соблюдения запретов Конвенции МОТ относительно принудительного труда и легитимизации обязательных работ как вида административного наказания.

Правоприменительная практика по применению административного наказания в виде обязательных работ пока отсутствует. Как говорится, «жизнь покажет». Однако можно с большой долей уверенности предположить, что практически полная аналогия обязательных работ по КоАП РФ и по УК РФ неизбежно повлечет за собой и практически полную аналогию и в проблемах правоприменительной практики по реализации этого вида в данном случае административного наказания по сравнению с его уголовно-правовым аналогом, до-

статочно хорошо изученным в научном плане за последние годы. При этом, как показывают проведенные исследования, в качестве одного из основных препятствий для практического воплощения во многих субъектах Российской Федерации действующего федерального законодательства по реализации обязательных работ как вида наказания многие ученые выделяют стойкое нежелание органов местного самоуправления принимать деятельное участие в организации исполнения данного вида наказаний со ссылкой на отсутствие прямого упоминания в вопросах местного значения, находящихся в ведении муниципальных образований [10].

Литература

1. Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.
2. <http://www.s-soveto.ru/administrativnoe-nakazanie-v-vide-obyazatelnyx-rabot/>
3. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003.
4. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000.
5. Васильев В.Н. Административный арест как мера административного наказания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
6. Кирилин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): Монография. М., 2012.
7. Чаннов С.Е. Обязательные работы или принудительный труд // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=3566>
8. Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009.
9. Тимошенко И.В., Вова К.П. Административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения: Монография. Ростов-на-Дону, 2011.
10. Бородин А.А. Применение наказания в виде обязательных работ в российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011 // <http://do.gendocs.ru/docs/index-275404.html>

УДК 342.8

Голубкова Н.И.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ

Статья посвящена исследованию избирательных споров, а также отечественным и зарубежным методами их регулирования и предотвращения. Подчеркивается необходимость изучения проблематики в связи с наличием потенциальной возможности перехода спора из правового пространства в плоскость социальных и политических конфликтов, угрожающих национальной безопасности и суверенитету государства.

This article is about electoral disputes, national and foreign experience of its regulation and prevention. It's a topical problem, because electoral conflicts can transform into social and political conflicts with elements of threaten national security and sovereignty.

Ключевые слова: выборы, избирательный спор, электоральный конфликт, политический конфликт, избирательное право, наблюдение, кандидаты.

Key words: elections, electoral dispute, electoral conflict, political conflict, electoral law, observation, candidates.

Вопрос организации власти волнует граждан любого государства, поскольку оказывает важнейшее влияние на существование и функционирование всех сфер жизни общества. В современном мире, ориентированном на демократическое развитие, чрезвычайно важное

значение приобретают выборы, которые гарантируют реализацию активного и пассивного избирательного права граждан [1]. По мнению И.Б. Борисова, «повышенное внимание к избирательному законодательству в рамках международных организаций приводит к тому, что