

С. Г. Василевич

S.Gr. Vasilevich

**ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ
CORRECTIVE LABOURS IN THE SYSTEMS OF
ADMINISTRATIVE PENALTY**

Введение. В статье 6.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях установлен перечень административных взысканий, которые могут быть применены к лицу, совершившему правонарушение. Особое место среди административных взысканий занимают исправительные работы. По поводу их применения в литературе и на практике существуют различные точки зрения, включая отнесение их к той или иной группе взысканий. Кроме того, исправительные работы как вид административного взыскания имеют некоторые схожие черты и особенности с соответствующим видом наказания по уголовному праву. Поэтому необходим соответствующий анализ норм административного и уголовного законодательства.

Основная часть. Обычно выделяют три цели административного взыскания: воспитание физического лица, совершившего административное правонарушение; предупреждение совершения этим лицом новых правонарушений; предупреждение совершения правонарушений другими лицами [1, с. 216; 2, с. 12–14]. Именно указанные цели административного взыскания и закреплены в настоящее время в ст. 6.1 КоАП.

В соответствии с ч. 8 ст. 4.2 КоАП физическому лицу, совершившему административное правонарушение, должно быть назначено административное взыскание, необходимое и достаточное для его воспитания. Административное взыскание не имеет целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий. При этом согласно ст. 4.2 КоАП административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет целью причинение вреда их деловой репутации.

Справедливо утверждение Л.В.Коваля, согласно которому «ответственность не является самоцелью, она имеет социальные цели. При этом конечной целью является защита правопорядка, исключение административных проступков, а ближайшей – наказание правонарушителя» [3, с. 48].

Реализация принципа неотвратимости ответственности в административно-деликтном праве, на наш взгляд, зависит не столько от «научно обоснованной системы административных взысканий, стабильно закрепленной законом» [4, с. 36–37], сколько от того, в какой мере оптимален выбор административных взысканий, органично их соотношение с уголовной и гражданско-правовой ответственностью, адекватны меры

административной ответственности тяжести проступка, соответствуют правовой и общей культуре населения, уровню разъяснительной работы.

По утверждению Л.В.Коваля, административная и уголовная ответственность наиболее близки друг к другу, так как защищают одни и те же общественные отношения, у них схожие основания ответственности – нарушение правопорядка, совпадает и их предназначение [3, с. 48]. Вместе с тем различие заключается в степени общественной опасности, отрицательных последствиях, которые могут наступить для общества в связи с совершением правонарушения. Законодатель должен четко реагировать на меняющуюся ситуацию, выбирать более эффективную меру воздействия. При этом, на наш взгляд, не всегда усиление ответственности (например, переход от административной к уголовной ответственности) является более эффективной мерой.

В административно-деликтном законодательстве достаточно часто за одно и то же правонарушение предусматривается несколько видов санкций либо устанавливается минимальный и максимальный предел одной санкции. В связи с этим возникает проблема административного усмотрения при привлечении виновного лица к ответственности. По данному поводу Д.М.Чечот отмечает: «Само по себе понятие «усмотрения» предполагает, что соответствующий орган или должностное лицо действует по своей воле, не связанной при принятии конкретного решения какой-либо нормой» [5, с. 22–25]. Аналогичной позиции придерживалась и Л.А.Николаева [6, с. 112].

В пользу существования права государственного органа (должностного лица) на усмотрение высказывался известный советский и российский ученый Лазарев Б.Н., который полагал, что только в этом случае можно активно воздействовать на происходящие в жизни процессы [7, с. 33]. По мнению Д.М.Чечота, «право действовать при привлечении к ответственности по усмотрению – это объективная необходимость, обусловленная невозможностью предусмотреть на законодательном уровне все ситуации, при которых совершаются административные правонарушения». Ученый справедливо подчеркивает, что усмотрение может лишь выражаться в оценке проступка, определении меры взыскания (на наш взгляд, также вида), что ограничивается установленными в законе пределами [5, с. 68–70].

Взыскания можно классифицировать по субъекту, наделенному правом наложения административных взысканий, в качестве которого могут выступать суд, административный орган (должностные лица министерств, государственных комитетов, местных исполнительных и распорядительных органов), иные органы (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних). Правом наложения административных взысканий обладают различные государственные органы и их должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. То есть это могут быть и не судебные органы. На практике, в силу загруженности судов, часто ставится вопрос о необходимости передачи рассмотрения определенных категорий дел об

административных правонарушений иным органам. Однако, на наш взгляд, такие взыскания как исправительные работы, административный арест в обязательном порядке должны налагаться только судом.

С учетом характера и направленности воздействия в юридической литературе предлагалась более обобщенная классификация административных взысканий с объединением их в три группы, а именно: 1) взыскания морального характера – предупреждение; 2) денежные и иные материальные взыскания – штраф и конфискация (в соответствии с действующим законодательством сюда, по нашему мнению, следует также относить взыскание стоимости предмета административного правонарушения); 3) взыскания, обращенные на личность нарушителя [8, с. 138, с. 112; 9, с. 72] – исправительные работы, административный арест, лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, депортация.

А.Н.Крамник к материальным денежным взысканиям относит штраф, исправительные работы, конфискацию, взыскание стоимости предмета административного правонарушения [10, с.301]. Такой же позиции придерживается В.А.Круглов, который исправительные работы относит к лишениям или ограничениям материального характера, хотя исполнение этого вида взыскания является также ограничением личного характера, так как оно отбывается по месту работы физического лица [11, с. 41]. В принципе данную точку зрения можно поддержать, имея все же в виду, что исправительные работы представляют как меру воздействия на личность правонарушителя, так и меру материального характера (в связи с удержаниями из зарплаты).

Само собой разумеется, что судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, не вправе применять любое взыскание за совершение того или иного правонарушения, а лишь тот его вид и в пределах того размера, который установлен в санкции статьи, предусматривающей ответственность за то или иное правонарушение.

Для сравнения отметим, что исправительные работы как вид уголовно-наказуемого деяния устанавливается на срок от шести месяцев до двух лет отбываются на основании приговора суда по месту работы осужденного, из всех видов заработка которого производится удержание в доход государства в размере, установленном приговором суда, от десяти до двадцати пяти процентов.

В соответствии со ст. 6.6 КоАП исправительные работы устанавливаются на срок от одного до двух месяцев и отбываются по месту работы физического лица, освобожденного от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности в порядке, предусмотренном ст. 86 УК Республики Беларусь.

Из заработка физического лица, которому назначены исправительные работы в соответствии с частью первой ст. 6.6 КоАП, производится удержание в доход государства в размере 20 процентов.

Исправительные работы не могут быть назначены беременным женщинам, инвалидам I и II группы, лицам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком, женщинам в возрасте старше 55 лет и мужчинам в возрасте старше 60 лет, а также лицам, указанным в ч. 2 ст. 4.6 и ч. 1 ст. 4.7 КоАП, т.е. несовершеннолетним в возрасте от 14 до 16 лет и лицам, на которых распространяется статус военнослужащего, а также лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

Вместе с тем санкция ни одной из статей Особенной части КоАП не содержит такой вид административного взыскания, как исправительные работы. В этом состоит специфика данного вида административного взыскания.

Применение исправительных работ как меры административной ответственности связано с действием норм УК Республики Беларусь. Так, согласно ст. 86 этого Кодекса лицо, впервые совершившее преступление, не представляющее большой общественной опасности, или менее тяжкое преступление и возместившее ущерб либо иным образом загладившее нанесенный преступлением вред, может быть освобождено от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, если будет признано, что его исправление возможно без применения наказания или иных мер уголовной ответственности. К лицам, освобождаемым от уголовной ответственности в соответствии с ч. 1 указанной статьи, могут быть применены следующие меры административного взыскания: исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием 20 процентов из заработка; административный арест на срок до 15 суток.

Анализ рассматриваемых статей КоАП и УК Республики Беларусь показывает, что законодатель допускает освобождение от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности и определяет виды таких взысканий.

КоАП и УК Республики Беларусь находятся на одной ступени иерархической лестницы нормативных правовых актов.

Санкции статей Особенной части КоАП не содержат такого вида административного взыскания, как исправительные работы, поэтому высказываются сомнения относительно возможности применения ст. 86 УК Республики Беларусь.

Допустимо придерживаться взгляда о том, что виновное лицо, совершившее какое-либо уголовно-наказуемое деяние и подлежащее освобождению от уголовной ответственности с соблюдением правил ст. 86 УК Республики Беларусь, может быть освобождено от уголовной ответственности, если такой вид административно-наказуемого деяния предусмотрен соответствующей статьей КоАП и ее санкция не противоречит правилам, изложенным в ст. 86 УК Республики Беларусь (например, ст. 17.1

КоАП – мелкое хулиганство и ч.1, 2 ст. 339 УК Республики Беларусь – хулиганство).

Однако и этот подход не является идеальным, поскольку цель ст. 86 УК Республики Беларусь иная – ограничиться мерами воспитательного характера в «объеме» административного законодательства. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 86 УК Республики Беларусь освобождение от уголовной ответственности не применяется к лицу, совершившему преступление, предусмотренное содержащей административную преюдицию статьей Особенной части УК Республики Беларусь, т.е. ранее привлекалось к административной ответственности, а за повторное деяние предусмотрена уголовная ответственность. Полагаем, что данный подход законодателя является ошибочным, поскольку ст. 86 УК Республики Беларусь применяется при совершении преступлений, не представляющих большой общественной опасности либо менее тяжких, т.е. максимальное наказание за которые может быть до шести лет лишения свободы. Это вряд ли сопоставимо с тем фактом, что лицо ранее совершило административное правонарушение, но данная мера на предыдущем этапе не оказала своего воздействия: совершено новое правонарушение и лицо привлекается уже к уголовной ответственности, поэтому нельзя применять ст. 86 УК Республики Беларусь. Полагаем, что указанное ограничение должно быть исключено из данной статьи.

На практике может иметь место ситуация, когда одно лицо совершает преступление, не представляющее большой общественной опасности, но ранее привлекалось к административной ответственности, а другое – менее тяжкое, т.е. имеющее более негативные последствия для общества. В таком случае к первому лицу ст. 86 УК Республики Беларусь неприменима, а ко второму допустимо ее использовать.

Специалистами высказываются различные точки зрения относительно правомерности установления непосредственно в КоАП указанного вида взыскания.

Одним из аргументов против установления данного взыскания является ссылка на ст. 41 Конституции, согласно части 4 которой запрещается принудительный труд, кроме работы или службы, определяемой приговором суда или в соответствии с законом о чрезвычайном и военном положении.

Очерченную проблему рассмотрим с нескольких сторон. Вначале обратимся к значению слова «приговор». Согласно ст. 6 УПК Республики Беларусь приговором считается решение, вынесенное судом первой инстанции по вопросу о виновности или невиновности обвиняемого, о применении или неприменении к нему наказания и по другим вопросам, подлежащим разрешению. Таким образом, приговор выносится в отношении лиц, совершивших уголовно-наказуемое деяние. (При этом отметим, что в ст. 44 Конституции в редакции от 15 марта 1994 г. речь шла о возможности принудительного отчуждения имущества согласно приговору суда. Изменение в результате референдума 1996 г. указания вместо приговора суда на постановление суда является правильным, так как постановление суда –

это более широкое понятие, включающее и иные решения суда. Поэтому, на наш взгляд, до 27 ноября 1996 г. практика конфискации имущества, в частности за административные таможенные правонарушения, не вполне основывалась на положениях ст. 44 Конституции.)

Вместе с тем, нормы Основного Закона следует трактовать в совокупности. Так, помимо ст. 41 Конституции есть основания обратиться к анализу ст. 23 Конституции, согласно которой ограничения прав и свобод личности допускаются только в случае, предусмотренном законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Поэтому нельзя исключать, что за отдельные административные правонарушения в целях применения наиболее эффективных мер воздействия на правонарушителя могут предусматриваться исправительные работы в качестве административного взыскания.

Вполне обоснованный характер имели нормы КоАП 1984 г., которыми предусматривалось право суда назначить исправительные работы за незаконное приобретение или хранение наркотических средств в небольших размерах; некоторые нарушения требований режима радиационной безопасности; мелкое хищение имущества; уклонение от возмещения имущественного ущерба, причиненного преступлением; управление транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения; торговлю в неустановленных местах; нарушения порядка проведения валютных операций; мелкое хулиганство и другие. Полагаем, что и в действующем КоАП за некоторые из указанных правонарушений следовало бы предусмотреть такой вид взыскания, как исправительные работы.

В случае назначения лицу исправительных работ, оно обязано выполнять такие работы. В главе 21 ПИКоАП предусмотрен порядок исполнения постановления об исправительных работах. Согласно ст. 21.1 ПИКоАП исправительные работы отбываются по месту работы физического лица, привлеченного к административной ответственности. Из этого можно сделать вывод, что исправительные работы как мера административного взыскания могут быть назначены лицу, имеющему работу. На основании постановления об исправительных работах из заработка лица, в отношении которого оно вынесено, в течение срока отбывания исправительных работ производится удержание в доход государства в размере, определяемом постановлением об исправительных работах.

В ст. 21.2 ПИКоАП предусмотрен срок отбывания исправительных работ. Их отбывание исчисляется временем, в течение которого лицо, которому назначены исправительные работы, работало и из его заработка производилось удержание. Количество дней, отработанных лицом, которому назначены исправительные работы, должно быть не менее количества рабочих дней, приходящихся на установленный судом срок взыскания. Если лицо, которому назначены исправительные работы, не отработало указанного количества рабочих дней и отсутствуют основания для зачета

неотработанных дней в срок взыскания, отбывание исправительных работ продолжается до полной отработки им положенного количества рабочих дней. В срок отбывания взыскания засчитывается время, в течение которого лицо, которому назначены исправительные работы, не работало по уважительным причинам и ему в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь выплачивалась заработная плата. В этот срок также засчитываются время болезни и время, предоставленное для ухода за больным. Время болезни, вызванной алкогольным опьянением или потреблением наркотических средств, психотропных, токсических либо других одурманивающих веществ или действиями, связанными с ними, в срок отбывания исправительных работ не засчитывается.

В ПИК_оАП предусмотрены обязанности администрации организации, в которой лицо отбывает исправительные работы. Согласно ст. 21.3 этого Кодекса на нее возлагаются: правильное и своевременное удержание из заработка лица, которому назначены исправительные работы, и перечисление удержанных сумм в соответствующий местный бюджет; трудовое воспитание лица, которому назначены исправительные работы, участие в проведении с ним воспитательной работы; уведомление органов, ведающих исполнением данного вида взыскания, об уклонении лица, которому назначены исправительные работы, от отбывания взыскания.

Законодательством предусмотрены последствия уклонения от исправительных работ. Постановлением суда не отбывший срок исправительных работ может быть заменен штрафом из расчета три десятых базовой величины за один день исправительных работ или административным арестом из расчета один день административного ареста за три дня исправительных работ, но не более чем на 15 суток. Таким образом, в принципе у лица есть добровольный выбор – «заменить» исправительные работы на штраф или административный арест, т.е. на иные виды административных взысканий.

Таким образом, анализ норм КоАП и ПИК_оАП позволяет сделать вывод, что, с одной стороны, исправительные работы назначаются уже работающему лицу и они являются своего рода «рассрочкой штрафа», так как в период исполнения исправительных работ производятся удержания из заработной платы. В настоящее время, в отличие от советского периода, нет всеобщей обязанности трудиться. Главное, чтобы лицо не допускало правонарушений, имело законный источник своего существования и тогда не возникает вопроса о привлечении к ответственности. С другой стороны, общество не может безразлично относиться к лицам, со стороны которых в его адрес возникают различного рода угрозы. Они не работают, пьянствуют, «сидят на шее» своих порой престарелых родителей, пользуясь их пенсией или зарплатой. Именно среди такого контингента населения больше всего потенциальных преступников. Поэтому позитивным моментом в применении исправительных работ является не столько «штрафная» ответственность в виде удержания из заработной платы, сколько трудовое воспитание лица,

участие в проведении с ним администрацией организации воспитательной работы. Нельзя представлять, что это отголоски советского «изобретения» – в странах западной демократии общественность в лице различных фондов и организаций также занимается воспитанием лиц, склонных к совершению правонарушений. Исходя из указанного, рассматриваемое взыскание может быть эффективным по отношению к определенной группе лиц.

В соответствии с ТК Республики Беларусь работник имеет право расторгнуть трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, предупредив об этом нанимателя письменно за один месяц. Для лиц, отбывающих исправительные работы, полагаем необходимым этот срок предупреждения увеличить до срока отбывания исправительных работ. Безусловно, что по соглашению сторон и с учетом мнения соответствующего органа внутренних дел, данный срок может быть сокращен. При этом предлагаемые изъятия не должны касаться прекращения трудового договора в силу уважительных причин, указанных в ч. 4 ст. 40 ТК. Аналогичные подходы следует предусмотреть и для расторжения срочного трудового договора по требованию такого работника.

«Смягчающим» вариантом назначения исправительных работ в качестве административного взыскания может быть изучение до вынесения соответствующего постановления позиции самого правонарушителя, который мог бы выразить также свое обязательство исполнять исправительные работы. Более прагматичным является подход, предусмотренный в Международном пакте о гражданских и политических правах. Согласно ст. 8 этого Пакта никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду. В тех странах, где в виде наказания за преступления может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, их назначение по приговору компетентного суда не является препятствием для выполнения указанных работ. Применительно к административному взысканию важно другое указание, содержащееся в ст. 8 Пакта: термином «принудительный» или «обязательный» труд не охватываются, в частности, какая бы то ни была иная работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда или лицо, условно освобожденное от такого заключения; какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности [12, с. 13–32].

В соответствии с Конвенцией МОТ № 29 «О принудительном труде» принудительным или обязательным трудом считается всякая работа или служба, требуемая от какого – либо лица под угрозой какого – либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг [13, с. 165–173]. В Конвенции также отмечается, что принудительным или обязательным не является труд, выполняемый «вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа» (ст. 2). Согласно ст. 12 Конвенции максимальный период принудительного или обязательного труда, когда он

допускается, не может превышать 60 дней в году, включая время проезда к месту работы и обратно.

Как указывается в литературе, понятие «принудительный труд» подразумевает физическое или психическое принуждение, «обязательный» не означает какую-либо юридическую обязанность. Например, работу, выполняемую в силу свободно заключенного договора, в результате чего «один из контрагентов обязался перед другим ее выполнить и подвергнуться санкциям, если он не исполнит взятые на себя обязательства» [14, с. 178; 15, с. 17–19].

Кроме того, обратим внимание на то, что международные документы не рассматривают в качестве принудительного труд, требуемый в условиях чрезвычайных обстоятельств – пожаров, наводнений, землетрясений, нашествий вредных животных и др.

С учетом изложенного не является принципиальным указание в ст. 41 Конституции, каким актом суда – приговором либо постановлением – будет приниматься решение о назначении в качестве административного взыскания исправительных работ, так как в любом случае необходимо ориентироваться на международные стандарты, закрепленные в упомянутых Международном пакте и Конвенции МОТ. Согласно ст. 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Заключение. Применение исправительных работ как меры административной ответственности связано с действием УК Республики Беларусь. Не разделяем точку зрения, согласно которой лицо может быть освобождено от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, если в КоАП имеются аналогичные составы правонарушений.

Считаем ошибочной позицию законодателя о неприменении ст. 86 УК Республики Беларусь в случае, если лицо ранее привлекалось к административной ответственности, а за повторное правонарушение предусмотрена уже уголовная ответственность. Положение о соответствующем ограничении должно быть исключено из данной статьи.

Полагаем, что применение исправительных работ к лицам, состоящим в трудовых отношениях, по постановлению суда допустимо и не противоречит нормам международного права.

Список использованных источников

1. Административное право в схемах / под ред. А.М.Никитиной. – М.: Изд-во ЮНИТИ, 2000. – 352 с.

2. Дзгоев, Т.В. Административно-предупредительное правоотношение как форма реализации административно-предупредительных мер / Т.В. Дзгоев // Административное и муниципальное право. – 2008. – №7. – С. 12–14.

3. Коваль, Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – Киев: Вища школа, 1979. – 230 с.
4. Ключниченко, А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией / А.П. Ключниченко. – Киев: Науч.-исслед. и редакц.-изд. отдел, 1979. – 88 с.
5. Чечот, Д.М. Административная юстиция. Теорет. проблемы. / Д.М. Чечот. – Л., Изд-во Ленингр. ун-та. – 1973. – 134 с.
6. Николаева, Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции / Л.А.Николаева, А.К.Соловьева. – Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2004. – 330 с.
7. Лазарев, Б.М. Компетенция органа государства / Б.М. Лазарев // Совет. государство и право. – 1968. – № 11. – С. 27–35.
8. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А.Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
9. Якуба, О.М. Административная ответственность / О.М.Якуба. – М. Юрид. лит., 1972. – 152 с.
10. Крамник, А.Н. Административно-деликтное право. Часть 2. Общая часть. – 2-е изд. / А.Н. Крамник. – Минск. Издат. центр БГУ, 2009. – 379 с.
11. Круглов, В.А. О понятии административной ответственности / В.А. Круглов // Юрид. журн. – 2009. – № 3. – С. 37-41.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека: сб. международно-правовых документов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 11–46.
13. Конвенция о принудительном труде. Принята 28.06.1993 Генеральной конференцией МОТ // Права человека: сб. международно-правовых документов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 165–173.
14. Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского суда по правам человека. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. – 1072 с.
15. Гомиен Донна. Комментарий к Европейской конвенции о защите прав человека / Донна Гомиен. – Страсбург. Совет Европы. Служба публикаций и документации, 1995. – 136 с.

Аннотация

С. Г. Василевич

ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ

В статье анализируется такой вид административного взыскания как исправительные работы, делается сравнение данного вида взыскания с аналогичным уголовным наказанием. Исследуются законодательство и правоприменительная практика. Вносятся предложения по их совершенствованию.

Such administrative penalty as corrective labour are analysed in the article. The administrative penalty is compared to criminal punishment. Attention is paid to the administrative-delict legislation in comparison with criminal law. The legislation and practice issues are analysed. The author gives some proposals regarding its improvement.