

УДК 342.9

*Д. П. Семенюк, кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции общественной безопасности Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь  
e-mail: ns1005@mail.ru*

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАБОТЫ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗЫСКАНИЯ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, СОДЕРЖАНИЕ, УСЛОВИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ**

*Дано понятие общественных работ как нового основного административного взыскания, имеющего прогрессивное значение и заключающегося в выполнении общественно полезного труда. На основании исследования правовой природы автор выделяет признаки данного взыскания, которое налагается за грубые административные правонарушения только судом, имеет неимущественный характер, применяется альтернативно штрафу и административному аресту, налагается только по согласию лица на его применение, устанавливается на срок от 8 до 60 часов и выполняется не более 4 часов в день. Анализу подвергнуты научные точки зрения о проблемах наложения этого административного взыскания, ограничения ответственности несовершеннолетних и нетрудоспособных лиц, установления ответственности за уклонение от общественных работ. Предлагается правовая норма, ограничивающая применение общественных работ для лиц, больных активной формой туберкулеза.*

*Ключевые слова: административная ответственность, общественные работы, обязательные работы, система административных взысканий.*

*D. P. Semeniuk, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Faculty of the Militia of Public Safety of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus  
e-mail: ns1005@mail.ru*

## **PUBLIC WORKS AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE PENALTY: CONCEPT, LEGAL NATURE, CONTENT, CONDITIONS AND PROCEDURE FOR APPLICATION**

*The concept of public works is given as a new main administrative penalty, which has a progressive meaning and consists in performing socially useful work. Based on the study of the legal nature, the author marks out the features of a penalty, which is imposed for gross administrative offenses only by the court; has a non-property character; is applied as an alternative to a fine and an administrative arrest; is imposed only with the consent of the person to apply it; is set for a period from 8 to 60 hours and is carried out no more than 4 hours a day. Scientific points of view on the problems of imposing such an administrative penalty, limiting minors and disabled persons' liability, establishing liability for evading public works are analyzed. A legal norm is proposed that restricts the performance of public works for persons with active tuberculosis.*

*Keywords: administrative responsibility, public works, compulsory work, system of administrative penalties.*

Интенсивное развитие современных общественных отношений детерминирует необходимость поиска новых мер реагирования на административные правонарушения, которые являются одним из проявлений социального девиантного поведения. Административное взыскание – это мера административной ответственности, которая должна максимально соответствовать характеру и степени общественной вредности совершенного правонарушения и эффективно защищать охраняемые административно-деликтным законом интересы.

Как отмечает О. И. Чуприс, действующий Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) максимально насыщен идеей дифференциации как важным направлением административно-деликтной политики [4, с. 10]. Раскрывая сущность данной идеи, ученый уточняет: «чем эффективнее исполняется наложенное взыскание, тем лучше удовлетворяются публичные интересы. <...> Поэтому дополнение общих правил о наложении административных взысканий дифференцированным подходом позволяет также решить задачу эффективности исполнения наложенного взыскания в виде штрафа. Целям дифференциации служит также введение нового вида основного административного взыскания неимущественного характера, альтернативного административному аресту, – общественных работ» [4, с. 10–11].

По мнению С. В. Добрияна, «принятие новых институтов административно-деликтного права позволит усилить профилактическую и воспитательную составляющие административной ответственности, даст возможность органам административной юрисдикции дифференцированно подходить к применению мер воздействия к различным категориям правонарушителей, но в то же время негативно не скажется на охранительной функции законодательства об административных правонарушениях» [1, с. 22].

Важным нормативным выражением идеи дифференциации и принципа справедливости административной ответственности является система административных взысканий, представляющая собой законодательно определенный перечень административных взысканий, которым обязано руководствоваться должностное лицо, налагающее взыскание. Налагая административное взыскание, правоприменитель не только порицает лицо, совершившее противоправное деяние, и дает негативную правовую оценку содеянному, но и определяет меру последствий, которые должно претерпеть лицо, совершившее правонарушение.

В КоАП 2021 г. в целом сохранена система административных взысканий, которая была закреплена этим Кодексом в 2003 г. Однако в нее внесены отдельные существенные изменения. Исключены такие виды взысканий, как предупреждение, исправительные работы, лишение специального права. Дополнение системы новым взысканием – общественными работами – определяет необходимость исследования его правовой природы, карательной сущности и порядка применения.

В настоящее время общественные работы применяются не так часто. Исследование, проведенное в одном из судов г. Минска в 2022 г., показало, что доля штрафа среди основных взысканий составляла 47,5 %, административного ареста – 52 %, а общественных работ – примерно 0,5 %. В этой связи анализ теории и практики применения общественных работ, несомненно, актуален и практически значим при выборе необходимой для исправления лица санкции.

В соответствии с ч. 1 ст. 6.5 КоАП общественные работы заключаются в выполнении физическим лицом в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных работ, направленных на достижение общественно полезных целей. Рассматриваемая мера ответственности может применяться только в качестве основного административного взыскания, как штраф и административный арест. Это следует из ч. 3 ст. 7.1 КоАП, которой закреплено, что за одно административное правонарушение могут быть наложены одно основное либо основное и дополнительное административные взыскания. В соответствии с правилами наложения административных взысканий у правоприменителя есть выбор между перечисленными видами взысканий, которые являются альтернативными и не могут применяться в совокупности. За каждое правонарушение может быть наложено только одно из этих взысканий. Так, санкцией ст. 19.1 КоАП за совершение мелкого хулиганства предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере от 2 до 30 базовых величин, или общественных работ, или административного ареста.

По своей правовой природе общественные работы могут применяться только к физическому лицу. Юридическое лицо как субъект хозяйственной деятельности не может подвергаться данному взысканию, так как при его применении должны учитываться индивидуальные характеристики правонарушителя.

В системе административных взысканий общественные работы занимают промежуточное место между штрафом и административным арестом. Поэтому при выборе альтернативной меры ответственности, необходимой для воспитания и исправления правонарушителя, правоприменитель должен учитывать характер и степень общественной вредности совершенного административного правонарушения, возможность применения конкретной меры исходя из социально-демографических характеристик личности.

Наличие в санкции какой-либо статьи взыскания в виде общественных работ свидетельствует о повышенной общественной вредности деяния, так как ч. 4 ст. 2.2 КоАП определено, что деяния, за совершение которых предусмотрено данное взыскание, являются грубыми административными правонарушениями.

Административные правонарушения, за которые предусмотрены административный арест и общественные работы, часто являются смежными с аналогичными по характеру противоправности преступлениями и различаются с ними только степенью опасности: мелкое хулиганство (ст. 19.1 КоАП) и уголовно наказуемое хулиганство (ст. 339 Уголовного кодекса Республики Бела-

речь (УК)), мелкое хищение (ст. 11.1 КоАП) и уголовно наказуемые формы хищения (ст. 205–212 УК) и другие сходные по объективной стороне правонарушения и преступления.

При выборе меры ответственности в виде общественных работ должны учитываться обстоятельства совершения правонарушения, личность физического лица, его совершившего, форма и степень вины, характер и размер причиненного вреда, имущественное положение, а также в обязательном порядке обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

Важной особенностью применения общественных работ является учет мнения правонарушителя при определении меры административной ответственности. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 6.5 КоАП данное взыскание может налагаться судом при наличии согласия физического лица.

Вместе с тем не все ученые считают правильным получение судом согласия лица при наложении взыскания в виде общественных работ. Так, в научно-практическом комментарии к КоАП С. Г. Василевич пишет: «Неожиданным выглядит положение ст. 6.5 КоАП... Это лишает суд права выбора меры взыскания. Кроме того, такие взыскания, как общественные работы (ранее – исправительные работы), несут в себе мощный элемент профилактики: лицо получает такое наказание, исполнять которое бывает весьма стыдно. За рубежом, особенно в США, „наказание стыдом“ практикуется довольно часто» [3, с. 64]. Однако внесение в КоАП в 2021 г. новой меры административной ответственности, требующей согласия физического лица перед ее применением, свидетельствует о либерализации административной ответственности и поиске законодателем новых нестандартных решений в достижении задач административно-деликтной политики. Свобода выбора виновным лицом одного из альтернативных взысканий, которые могут быть на него наложены, говорит об осознании им характера и степени вредности совершенного правонарушения, а труд на благо общества – о формировании твердого намерения не совершать правонарушения в будущем. В целом наличие согласия на применение административного взыскания является важной новеллой, которая в перспективе может быть использована при применении и других мер административной ответственности.

Взыскание в виде общественных работ налагается исключительно судом, тем самым учитывается важность конституционного права на труд, а взыскание содержит карательные ограничения и является мерой принуждения.

Следует отметить, что общественные работы в соответствии со ст. 49 УК также являются принудительной мерой уголовно-правового воздействия, применяемой по приговору суда к лицу, осужденному за преступление. Данное уголовное наказание относится к основным наказаниям и заключается в выполнении осужденным бесплатного труда в пользу общества, вид которого определяется органами, ведающими применением общественных работ. Количество часов, определенных судом в качестве меры ответственности, является одним из критериев, по которым общественные работы как мера административной ответственности отграничивается от уголовного наказания. В соответствии с ч. 2 ст. 64 УК общественные работы устанавливаются на срок от 60 до 360 часов.

Для применения общественных работ в ч. 3 ст. 6.5 КоАП содержится ряд ограничений, которые связаны с невозможностью его исполнения отдельными категориями граждан. Так, взыскание не может быть наложено на лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста, лиц в возрасте от 14 до 18 лет, беременных женщин и лиц, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, инвалидов I и II группы, иностранных граждан и не проживающих постоянно в Республике Беларусь лиц без гражданства, а также лиц, на которых распространяется статус военнослужащего и действие специальных уставов.

Оценивая необходимость закрепления указанных ограничений, С. Г. Василевич считает, что они вызывают некоторые вопросы: «Можно предположить, что некоторые из указанных лиц предпочли бы вместо уплаты штрафа выполнить общественные работы. Вот для этих лиц следовало бы предусмотреть диспозитивный подход: назначение общественных работ с учетом желания лица. Это может касаться, например, лиц, достигших пенсионного возраста (некоторые из граждан этой категории работают после выхода на пенсию, что свидетельствует о физической возможности выполнять посильную работу). Не исключали бы аналогичный подход и для лиц, достигших 16 лет, и тем более лиц, достигших совершеннолетия, хотя и совершивших правонарушение до 18 лет. Особенно если такие лица не работают» [3, с. 64].

Однако следует учитывать, что законодатель, устанавливая ограничения на наложение взыскания, исходил из необходимости защиты прав и законных интересов отдельных категорий граждан, которые по объективным причинам не могут выполнять общественные работы. Трудовое законодательство содержит нормы, отдельно регулирующие положение данных лиц. Например, ст. 114 Трудового кодекса Республики Беларусь установлена сокращенная продолжительность рабочего времени для лиц моложе 18 лет и инвалидов, в связи с чем регулирование условий и продолжительности выполнения общественных работ представляется затруднительным, так как администрация организации, где лицо отбывает административное наказание, должна будет ежедневно сверять график рабочего времени с графиком по его основному месту работы.

Кроме того, в случае возникновения в период выполнения общественных работ обстоятельств, ограничивающих ответственность, местный исполнительный и распорядительный орган обязан направить в суд представление об освобождении лица от дальнейшего исполнения данного взыскания (ст. 22.3 КоАП), а суд обязан его удовлетворить (ч. 4 ст. 6.5 КоАП). Установление обстоятельств, прекращающих исполнение взыскания, свидетельствует о гуманном индивидуальном подходе к оценке меры ответственности каждого гражданина. В связи с этим законодательное закрепление приведенного перечня лиц, на которых не могут налагаться общественные работы, представляется правильным.

Аналогичные ограничения по применению общественных работ закреплены также ч. 4 ст. 49 УК, согласно которой в качестве одного из оснований, ограничивающих такой вид ответственности, установлено заболевание активной формой туберкулеза, наряду с другими препятствующее выполнению общественных работ, назначенных судом в административном порядке. В связи с этим категорию граждан, страдающих указанным заболеванием, целесообразно внести в перечень лиц, к которым невозможно применение данного взыскания, дополнив ч. 3 ст. 6.5 КоАП п. 7 следующего содержания:

«7) лиц, больных активной формой туберкулеза.»

Исполнение общественных работ регламентировано гл. 22 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКИКоАП) и имеет особенности по отношению к исполнению иных видов административных взысканий.

Административное взыскание в виде общественных работ приводится в исполнение местным исполнительным и распорядительным органом базового уровня (в Минске – администрацией района в городе) по месту жительства лица, на которое оно наложено. Это дает возможность гражданину максимально удобно совмещать исполнение взыскания с выполнением трудовых обязанностей по основному месту работы и решением бытовых вопросов.

В ПКИКоАП детально регламентируются полномочия местных исполнительных и распорядительных органов, исполняющих данное административное взыскание (ст. 22.3), обязанности организации, в которой лицо выполняет общественные работы (ст. 22.4), права и обязанности лиц, выполняющих общественные работы (ст. 22.5), ответственность за нарушение порядка и условий выполнения и за уклонение от выполнения общественных работ (ст. 22.6).

Так, местные исполнительные и распорядительные органы, исполняющие административное взыскание в виде общественных работ, ведут учет лиц, которым оно назначено, разъясняют таким лицам порядок и условия выполнения общественных работ, определяют объекты и конкретный их вид, разрабатывают и по согласованию с организацией, в которую лицо направляется, утверждают график работ, ведут суммарный учет отработанного времени, при возникновении обстоятельств, препятствующих исполнению административного взыскания в соответствии с ч. 3 ст. 6.5 КоАП, направляют в суд представление об освобождении лица от дальнейшего выполнения общественных работ.

В юридической литературе высказывалось мнение, что исполнение общественных работ следует передать уголовно-исполнительной инспекции, в компетенцию которой входит исполнение уголовного наказания в виде общественных работ. Как отмечает А. П. Гасанов, «исполнение родственного административного взыскания не вызвало бы сложностей, за исключением увеличения нагрузки, которая легла бы на сотрудников. В свою очередь, обязанность по исполнению постановлений о наложении административных взысканий не характерна для органов местного управления» [2].

Вместе с тем в отличие от общественных работ как уголовного наказания, которое носит характер уголовно-правового принуждения, рассматриваемое административное взыскание соответствует идеям гуманизма и либерализации ответственности. Об этом свидетельствует предоставление лицу осознанного выбора и получение его добровольного согласия с наказанием. Из приведенных выше полномочий местных исполнительных и распорядительных органов следует, что их задача заключается не в осуществлении административного принуждения, а в реализации порядка осуществления общественных работ, контроле их исполнения и защите прав лица, подвергнутого административному взысканию. В случае уклонения от выполнения общественных работ реализация функции государственного принуждения возложена на органы внутренних дел, что более логично и правильно.

Приведенная аргументация согласуется с п. 11 решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 28 декабря 2020 г. № Р-1248/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях», которым установлено, что «приведенное законодательное регулирование соответствует положениям части третьей статьи 1, части второй статьи 2, части первой статьи 59 и части второй статьи 115 Конституции. Определение в ПИКоАП полномочий местных исполнительных и распорядительных органов, исполняющих административное взыскание в виде общественных работ, согласуется со статьей 120 Конституции».

Перечень общественных работ, к которым привлекаются граждане за совершение административного правонарушения, утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 июня 2021 г. № 302 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 6 января 2021 г. № 93-З «О введении в действие кодексов». Это работы по благоустройству, озеленению и очистке территорий, восстановлению историко-архитектурных памятников, комплексов, заповедных зон (озеленение, посадка, прополка, обрезка деревьев, вырубка и уборка поросли, скашивание травы и др.), уборка помещений, лестничных площадок жилых домов, организаций, санитарная очистка придомовых территорий и контейнерных площадок от мусора и бытовых отходов и другие работы, не требующие специальной квалификации. В примечании к перечню общественных работ специально отмечено, что указанные работы не должны относиться к видам работ с повышенной опасностью, а также требующим прохождения предварительного обучения и (или) профессиональной подготовки, а также к тяжелым работам и работам с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается привлечение к труду женщин.

За уклонение лица от выполнения общественных работ, назначенных в качестве административного взыскания, установлена административная ответственность в виде штрафа в размере от 2 до 20 базовых величин или административный арест (ст. 25.13 КоАП).

Процессуальный порядок привлечения лица к ответственности за нарушение порядка и условий выполнения общественных работ, уклонение от выполнения общественных работ предусмотрено ст. 22.6 ПИКоАП. Так, нарушением порядка и условий выполнения общественных работ являются: отказ от выполнения определенного для лица вида работ или неявка в установленный срок для их выполнения без уважительных причин, невыполнение работ без уважительных причин, иное нарушение трудовой дисциплины, неявка без уважительных причин в местный исполнительный и распорядительный орган, исполняющий административное взыскание, для дачи письменных объяснений. За нарушение лицом, на которое наложено административное взыскание, порядка и условий выполнения общественных работ местный исполнительный и распорядительный орган, его исполняющий, официально предупреждает лицо об административной ответственности за уклонение от выполнения общественных работ. Данное предупреждение не относится к профилактическим мерам воздействия, которые регламентированы гл. 5 КоАП, однако его можно считать мерой воспитания и предостережения лица в целях недопущения совершения нового противоправного деяния.

В соответствии с ч. 3 ст. 22.6 ПИКоАП уклоняющимся от выполнения общественных работ признается лицо, не вышедшее на общественные работы без уважительных причин более 2 раз после официального предупреждения в течение отбывания данного взыскания, лицо, совершившее более двух раз после официального предупреждения в течение отбывания данного взыскания иные нарушения трудовой дисциплины во время выполнения общественных работ, а также скрывшееся в целях уклонения от выполнения общественных работ.

На основании изложенного можно сделать выводы:

общественные работы являются новым основным видом административного взыскания, имеющим прогрессивное значение и заключающимся в выполнении общественно полезного труда;

дополнение системы административных взысканий общественными работами соответствует идее дифференциации административной ответственности в соответствии с характером и степенью общественной вредности совершенного правонарушения;

правовой природой взыскания детерминируются такие его признаки, как наложение за грубые административные правонарушения исключительно судом, неимущественный характер, применение в качестве альтернативы штрафу и административному аресту, обязательное согласие правонарушителя на применение общественных работ, установление срока их выполнения от 8 до 60 часов длительностью не более 4 часов в день.

Главной особенностью применения взыскания является законодательно закреплённая обязанность суда на получение согласия лица на наложение взыскания в виде общественных работ. Данное обстоятельство смягчает карательную сущность взыскания и способствует более эффективному, осознанному исправлению лица, совершившего грубое административное правонарушение.

Предлагаем включить в ст. 6.5 КоАП правовую норму, ограничивающую выполнение общественных работ для лиц, болеющих активной формой туберкулеза, что позволит усовершенствовать порядок применения данной меры административной ответственности.

#### Список использованных источников

1. Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика [Электронный ресурс] : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 19 июня 2020 г. / редкол.: А. С. Шиенкова [и др.]. – Краснодар : Краснодар. ун-т МВД России, 2020. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

2. Гасанов, А. П. Общественные работы как вид административного взыскания [Электронный ресурс] : [по состоянию на 07.02.2023] / А. П. Гасанов // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

3. Научно-практический комментарий к Кодексу Республики Беларусь об административных правонарушениях / Г. А. Василевич [и др.] ; под науч. ред. Г. А. Василевича, Л. М. Рябцева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2022. – 928 с.

4. Чуприс, О. И. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях 2021 года в разрезе отражения элементов административно-деликтной политики / О. И. Чуприс // Право.by. – 2021. – № 5 (73). – С. 5–12.

Дата поступления в редакцию: 15.03.2023

УДК 342.9

**Ю. Л. Сиваков**, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь  
e-mail: usivakov@mail.ru;

**О. В. Гиммельрейх**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры философии и идеологической работы Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь  
e-mail: gimmelreikh@mail.ru

#### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ИХ МИССИИ

Проводится содержательный анализ организационной структуры функционирования органов внутренних дел, показано ее соотношение с иными компонентами системы управления органами внутренних дел (человеческие ресурсы, технологии и их взаимообусловленность). Обосновывается потребность в трансформации организационной структуры органов внутренних дел в связи с изменениями в объеме и характере решаемых задач и осуществляемых функций. При этом наглядно обосновывается, что струк-