

штрафов с наиболее важными и значимыми показателями деятельности объединения (например, с объемом реализации, общей прибылью, фондами стимулирования и т. д.).

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.—223 с. 3. Непрерывность в планировании и показатели государственного плана. — М.: Экономиздат, 1962.—440 с. 4. Основы и практика хозяйственной реформы в СССР. — М.: Экономика, 1971.—520 с. 5. Лобачев Н., Ефимов В. Плановые показатели в механизме хозяйствования. — Коммунист, 1975, № 16, с. 23—32. 6. Хруцкий Е. А., Сакович В. А., Колосов С. П. Оптимизация хозяйственных связей и материальных запасов. — М.: Экономика, 1977.—263 с. 7. Венедиктов А. В. Организация государственной промышленности в СССР, т. 1, 2. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. 8. СП СССР. 9. Совершенствование планирования на промышленных предприятиях и в объединениях/Под ред. С. Е. Каменицера. — М.: Экономика, 1976, 75 с. 10. Экон. газета. 11. Патон Б. Дума о металле; Его же. Металл для новой техники. — Известия, 1979, 26 янв., 27 дек. 12. Слово о металле. — Соц. индустрия, 1979, 19 янв. 13. Курс политической экономии/Под ред. Н. А. Цаголова. — М.: 1970. — Т. 2. 672 с. 14. Дзарасов С. С. Экономические методы управления. — М., 1969.—263 с. 15. Политическая экономия/Под ред. П. В. Соколова. — М., 1974.—480 с. 16. Романенко И., Белоусов А. По прямым связям. — Соц. индустрия, 1979, 12 авг. 17. Мацегора Е. Объединение и его резервы. — Известия, 1979, 20 марта. 18. Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм. — Учен. зап. ВНИИСЗ, 1969. 19. Петров И. Н. Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. — М.: Юрид. лит.. 1974.—216 с.

Поступила в редколлегию 21.12.79

**Ю. П. Б и т я к, канд. юрид. наук**

## **ВАЖНЫЙ ШАГ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

XXVI съезд КПСС разработал программу обеспечения дальнейшего социального прогресса общества, повышения народного благосостояния, поступательного роста экономики, повышения общественного производства и улучшения качества продукции, совершенствования управления и уровня хозяйствования во всех звеньях экономики.

Решение поставленных партией задач во многом зависит от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления, строгого соблюдения государственной дисциплины и социалистической законности. «Речь идет о выработке такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость — с устремленностью к большим целям. Критическое отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути», — сказано в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии [1, с. 51].

Большое значение для выполнения требований партии об укреплении социалистической законности и государственной дисциплины, повышения народного благосостояния и развития демократии имеет укрепление социалистического правопорядка. В обществе развитого социализма, в условиях подлинной демократии открываются все более широкие возможности для проявления творческой инициативы, трудовой и политической активности масс, реализации прав и свобод граждан. Возрастает значение неукоснительного соблюдения законов, норм коммунистической морали, правил социалистического общежития. Поэтому необходима решительная и бескомпромиссная борьба с такими антиподами социалистического образа жизни, как хищения, бесхозяйственность, хулиганство, пьянство, туеядство, нарушения дисциплины и общественного порядка [6]. Этим определяется значение принятых 23 октября 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Их важнейшая цель — создать прочную основу для повышения эффективности работы по предупреждению наиболее распространенных правонарушений и усилению борьбы с ними.

Среди задач законодательства об административных правонарушениях особо выделяется их направленность на охрану установленных и закрепленных Конституцией норм и принципов, прав и свобод граждан. Согласно Основам, законодательство об административных правонарушениях имеет задачей охрану общественного строя СССР, социалистической собственности, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления, государственного и общественного порядка, укрепление социалистической законности, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неукоснительного соблюдения Конституции СССР и советских законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам социалистического общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом. Названные задачи свидетельствуют, что Основы выражают волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей советского социалистического общенародного государства.

Выполнению сформулированных задач служит определение в Основах круга органов и лиц, уполномоченных налагать административные взыскания, порядка рассмотрения и разрешения административных дел.

Большое значение для совершенствования законодательства об административных правонарушениях и практики деятельности органов, применяющих меры административного принуждения, имеет закрепление в Основах компетенции Союза ССР

и союзных республик в области законодательства об административных правонарушениях. В ведении Союза ССР находится определение принципов и установление общих положений законодательства об административных правонарушениях, установление административной ответственности за нарушение правил, имеющих наиболее важное значение для государства, другие вопросы, имеющие общесоюзное значение, а также определение, в случае необходимости, порядка рассмотрения дел об отдельных видах административных правонарушений, ответственности за которые устанавливается законодательством Союза ССР.

К компетенции союзных республик относится установление законодательства об административных правонарушениях по вопросам, не относящимся к ведению Союза ССР, и установление круга вопросов, по которым местные Советы народных депутатов, кроме сельских и поселковых, могут принимать в пределах, определяемых законодательными актами, решения, за нарушение которых предусматривается административная ответственность.

Конституция СССР в качестве одного из важнейших принципов деятельности Советского государства закрепила принцип социалистической законности, согласно которому все органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. Конкретизируя конституционный принцип социалистической законности, ст. 5 Основ определяет, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным нарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Это положение подчеркивает гуманизм советского законодательства, его направленность на охрану прав и свобод советских граждан, свидетельствует о том, что Основы пронизаны идеей строгого соблюдения законности.

Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия должно производиться в пределах их компетенции, в точном соответствии с законодательством. Законодатель четко определил правила наложения административного взыскания как меры, носящей характер наказания, за административные правонарушения, сроки их наложения, сроки давности применения и исполнения мер административного взыскания, права лица, привлекаемого к административной ответственности, полномочия органов, применяющих меры воздействия.

Административное взыскание налагается согласно ст. 22 Основ в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, с учетом характера совершенного правонарушения, личности нарушителя, степени его вины, имущественного положе-

ния, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. С учетом всех обстоятельств взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, если в деянии нарушителя имеются признаки административного правонарушения административное взыскание может быть наложено не позднее месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Лицо, подвергнутое административному взысканию, не совершившее в течение года со дня окончания исполнения взыскания нового административного правонарушения, считается не подвергавшимся административному взысканию. Постановление о наложении взыскания не подлежит исполнению, если не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вынесения.

Охраняя права граждан, Закон устанавливает, что уполномоченные органы и должностные лица вправе производить административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, на срок не более трех часов, а личный досмотр, досмотр вещей и изъятие вещей и документов может производиться только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Союза ССР и союзных республик в целях пресечения административных правонарушений.

Важным средством обеспечения законности при применении мер административного взыскания является институт права жалобы, нашедший свое закрепление в ст. 39 Основ. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе обжаловать постановление по делу. Жалоба подается в течение десяти дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам он может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано и потерпевшим, чем подчеркивается равенство сторон перед законом.

Следует отметить новое в порядке обжалования. Так, до принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа могло быть обжаловано только в районный (городской) народный суд, за исключением штрафа, наложенного в соответствии со ст. 144 Таможенного кодекса и ст. 111 Воздушного кодекса, предоставляющих право обжаловать постановление о наложении штрафа не только в суд, а и в вышестоящие органы. Основы учли предложения ученых и практических работников о предоставлении права обжалования постановлений о наложении штрафа в административном порядке не только в народный суд, а и в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Основы также реализуют закрепленный ст. 58 Конституции СССР общий принцип о праве граждан на жалобу, предоставив возможность об-

жалования в вышестоящий орган либо в суд [2]. При этом обжалование постановления о наложении штрафа в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу не лишает подвергнувшегося штрафу в административном порядке права обращаться с жалобой в районный (городской) народный суд. Введение Основами такого порядка привело к единству законодательства, расширило и упрочило права граждан.

Укреплению социалистической законности служат и такие права граждан, как право знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства. Эту цель преследует положение о рассмотрении дела об административном правонарушении в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности.

Соблюдение принципа социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения наряду с перечисленным обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц и прокурорским надзором.

Особая роль в борьбе с административными проступками отводится Советам народных депутатов, которые в соответствии с Конституцией обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав и свобод граждан. Советы координируют на своей территории работу всех государственных и общественных органов по предупреждению административных проступков, руководят деятельностью подотчетных им органов, призванных вести борьбу с правонарушениями.

Согласно ст. 74 Закона Украинской ССР «О районном Совете народных депутатов Украинской ССР» исполнительный комитет районного Совета народных депутатов осуществляет руководство работой административной комиссии, применяющей меры административного принуждения. Такое же право предоставлено исполкомам городских и районных в городах Советов народных депутатов [4]. В качестве одного из основополагающих принципов Основы выдвигают положение о том, что все дела об административных правонарушениях, если они не отнесены законодательством к компетенции иных органов, рассматриваются административными комиссиями при исполкомах местных Советов народных депутатов.

Главной задачей, стоящей перед государственными органами, общественными организациями, трудовыми коллективами является не применение мер воздействия за совершенные правонарушения, а предупреждение правонарушений, их профилактика. С этой целью они разрабатывают и осуществляют мероприятия, направленные на предупреждение административных правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, на воспитание граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, строгого соблюдения советских законов.

Выступая на сессии Верховного Совета СССР в связи с принятием Основ, Министр внутренних дел Н. А. Шелоков отметил, что в системе мер партии и Советского государства по укреплению правопорядка и социалистической законности важнейшее место занимают предупреждение, профилактика правонарушений. Поэтому значительное внимание в Основах уделено профилактической работе. Особые задачи по предупреждению правонарушений возложены на партийные органы и Советы, которые разрабатывают комплексные меры профилактики правонарушений, находящие свое отражение в планах работы по коммунистическому воспитанию и тесно увязаны с народнохозяйственным, социальным планированием [6]. Активная роль в профилактике правонарушений отводится добровольным дружинам по охране общественного порядка, товарищеским судам, общественным пунктам охраны правопорядка, советам профилактики, комиссиям по делам несовершеннолетних на общественных началах.

Одним из общих положений, установленных Основами, является определение действия законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве. В соответствии со ст. 6 Закона лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действующего во времени и по месту совершения правонарушения. Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, т. е. распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имеют. Производство по делам об административных правонарушениях ведется на основании законодательства, действующего во времени и по месту рассмотрения дела о правонарушении.

В Отчете ЦК КПСС XXVI съезду отмечается, что «работа по совершенствованию законодательства будет продолжаться. Три направления выдвигаются тут как первоочередные: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов» [1, с. 64].

Согласно ст. 2 Основ действующее законодательство Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях состоит из Основ, изданных в соответствии с ними законодательных актов СССР и постановлений Совета Министров СССР, кодексов и иных законодательных актов республик и постановлений Совета Министров союзной республики об административных правонарушениях.

В этой связи представляется необходимым высказать отдельные соображения по структуре и содержанию республиканского Кодекса об административных правонарушениях. На наш взгляд, Кодекс об административ-



ных правонарушений может состоять из двух частей — Общей и Особенной. Общая часть должна включать в себя, детализируя и конкретизируя применительно к условиям республики положения Основ законодательства об административных правонарушениях. Отдельным разделом в Кодекс необходимо поместить производственно по делам об административных правонарушениях, что не исключает возможности в дальнейшем принять Кодекс по этим вопросам. Наиболее объемной представляется Особенная часть Кодекса об административных правонарушениях, посвященная установлению административной ответственности в отдельных сферах управления и содержащая статьи с описанием состава правонарушений и ответственности за них. Что касается структуры Особенной части будущего Кодекса УССР об административных правонарушениях, то, по нашему мнению, она должна строиться по отраслевому принципу. Первый раздел, по-видимому, необходимо посвятить регулированию ответственности за административные правонарушения в народном хозяйстве, соответственно главы об ответственности за административные правонарушения в области промышленности; энергетики; строительства; транспорта; дорожного хозяйства; связи; финансов; торговли; жилищно-коммунального хозяйства; сельского хозяйства. Отдельная глава должна быть посвящена ответственности за административные правонарушения в области охраны природы, как важного направления в деятельности органов управления, что подчеркивается в принятом XXVI съездом КПСС документе — в «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» [1. с. 183—184].

Второй раздел следует посвятить ответственности за административные правонарушения в области социального развития и культуры. Его главы должны содержать положения об ответственности за административные правонарушения в области охраны труда и народного здоровья, народного образования и культуры.

В третьем разделе — административная ответственность в области административно-политической деятельности — должны содержаться главы, предусматривающие ответственность за административные правонарушения в области государственной безопасности, охраны общественного порядка и социалистической собственности, борьбы с пьянством и алкоголизмом, воинского учета. Самостоятельной главой следовало бы выделить ответственность за административные правонарушения законодательства о религиозных культах.

Не претендуя на бесспорность, мы считаем такую структуру кодекса наиболее целесообразной, так как она отражает важность тех или иных вопросов для страны, соответствует задачам, стоящим перед государством и его органами, основным направлениям их деятельности.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях будут способствовать улучшению работы правоохранительных и других органов в борьбе с правонарушениями, укреплению советского правопорядка и социалистической законности, созданию благоприятных условий для труда и отдыха советских людей, охране интересов граждан и общества.

**Список литературы:** 1. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических республик. — М.: Политиздат, 1977.—60 с. 3. Закон Украинской ССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов Украинской ССР». — Ведомости Верховного Совета УССР, приложение к № 52 от 25 дек. 1979 г. 4. Основы законодательства Союза ССР и союзных рес-

публик об административных правонарушениях. — Известия, 1980, 25 окт. 5. О проекте Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях: Доклад председателя Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР И. М. Яркового. — Правда, 1980, 24 окт. 6. Речь депутата Н. А. Щелокова на четвертой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва. — Известия, 1980, 26 окт.

*Поступила в редколлегию 28.12.81*

**И. Г. Цесаренко, канд. юрид. наук**

### **НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ**

В. И. Ленин нетерпимо относился к любым проявлениям бесхозяйственности, небрежному исполнению обязанностей по ведению социалистического хозяйства. Он беспощадно клеймил расточителей народного добра, которые «не заботятся о том, чтобы сберечь копейку, которая им дана» [1, с. 16].

В решениях XXVI съезда КПСС, продолживших ленинскую линию на повышение эффективности производства, отмечена необходимость решительно устранять препятствия, мешающие росту экономики, строго соблюдать законность в хозяйственных отношениях, обеспечить на всех уровнях народного хозяйства строгий режим экономии и бережливости, вести бескомпромиссную борьбу с бесхозяйственностью и расточительством.

Выступая на торжественном заседании в Тбилиси 22 мая 1981 г., Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев сказал: «Особо хочу остановиться еще на одном вопросе, который касается и города, и села. Это — борьба за рациональное, экономное использование материальных ресурсов, борьба со всякого рода потерями. Мы теряем непомерно много продукции из-за того, что еще не научились хорошо беречь народное добро... Потери возникают не сами по себе, у них есть конкретные виновники. Мы слабо спрашиваем с этих виновников» [6].

К числу наиболее действенных гарантий режима законности в хозяйственной деятельности следует отнести прокурорский надзор. Закон о прокуратуре СССР (ст. 3) выделил в качестве одного из основных направлений ее деятельности борьбу с нарушениями законов об охране социалистической собственности, надзор за законностью в хозяйственной деятельности с тем, чтобы в случаях, требующих вмешательства прокурорской власти, инициативно и решительно пресекать любые нарушения законов в хозяйственном механизме.

«Острые прокурорского надзора должно быть нацелено против жуликов, расхитителей, — указывает Генеральный прокурор СССР А. М. Рекунов, — а также тех нерадивых хозяйственников, которые, не считаясь с требованиями закона, уклоняются