

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В условиях укрепления законности и правопорядка, усиления охраны прав и законных интересов граждан большое значение приобретает совершенствование одного из направлений административно-юрисдикционной деятельности — рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение административных взысканий.

В соответствии с действующим законодательством указанная деятельность осуществляется рядом и должностных лиц, уполномоченных на то законодательными актами Украины (административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых и Сельских Советов народных депутатов, районными, городскими, районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних, комиссиями по борьбе с пьянством, должностными лицами внутренних дел, ряда государственных инспекций и некоторых отраслевых органов управления). Особое место в системе административно-юрисдикционных органов занимают народные суды. Кодекс об административных правонарушениях содержит конкретный перечень таких органов с указанием должностных лиц, имеющих право от их имени налагать административные взыскания.

Анализ практики применения законодательства об административной ответственности позволяет выделить некоторые направления совершенствования деятельности органов административной юрисдикции. Прежде всего это относится к *неукоснительному соблюдению общих правил наложения административного взыскания*. В соответствии с требованиями ст. 33 КоАП УССР при наложении административного взыскания следует учитывать характер совершенного правонарушения, личность правонарушителя, степень его вины, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность. Как показывают анализ и обобщение практики, указанные требования выполняются далеко не всегда. Зачастую административно-юрисдикционные органы при назначении административного взыскания не принимают во внимание имущественного положения нарушителя, не изучают

достаточно полно данные, относящиеся к его личности. Редко учитывается личность нарушителя, совершившего правонарушение впервые или имеющего на иждивении малолетних детей либо иных нетрудоспособных членов семьи. Отсутствует дифференцированный подход и при назначении административного взыскания в виде штрафа пенсионерам, другим малооплачиваемым категориям граждан. Представляется, что несоблюдение общих правил назначения административных взысканий снижает воспитательный и профилактический эффект административного воздействия. Игнорирование указанных требований в отношении лиц, ранее совершивших административные правонарушения либо совершивших их при наличии отягчающих вину обстоятельств, порождает у них чувство безнаказанности, способствует совершению новых правонарушений. В своей деятельности административно-юрисдикционные органы не всегда используют предоставленную законом возможность решения вопроса о возмещении виновным имущественного ущерба, причиненного правонарушением (ст. 40 КоАП УССР). Между тем качественное использование этих полномочий усиливает эффективность административных взысканий, их профилактическое воздействие.

Другим важным фактором совершенствования административно-юрисдикционной деятельности является *соблюдение процессуальных начал рассмотрения дел об административных правонарушениях*. Практика показывает, что основная причина невозможности рассмотрения дел о правонарушениях — несоблюдение требований, предъявляемых к составлению протокола об административном правонарушении — основного документа производства по делам данной категории. Несмотря на то, что КоАП УССР содержит конкретное указание на лиц, имеющих право составлять этот процессуальный документ, требования законодательства в данном плане нередко не соблюдаются. Типичные нарушения административно-процессуальных норм выражаются также в несоблюдении требований закона в части содержания протоколов, заседания коллегиальных органов и постановлений по делам об административных правонарушениях. Встречаются нарушения процессуальных прав непосредственных участников производства — лиц, привлекаемых к административной ответственности, потерпевших и законных представителей. В нарушение ст. ст. 278-279 КоАП УССР административно-юрисдикционные органы и должностные лица неоправданно упрощают процедуру подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и порядок его рассмотрения. Очевидно, что такое положение полностью исключает всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела. Поэтому точное и неуклонное соблюдение административно-процессуальных норм выступает необходимым элементом коренного улучшения деятельности органов административной юрисдикции, их должностных лиц.

Одна из задач производства по делам об административных

правонарушениях состоит в их предупреждении, воспитании граждан в духе соблюдения законов и правил социалистического общежития. Реализация указанной задачи невозможна без широкой гласности в деятельности административно-юрисдикционных органов. Не случайно законодателем предусмотрено открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях, что дает возможность реального осуществления контроля за административно-юрисдикционной деятельностью со стороны общественности. Кроме того, в целях повышения воспитательной и предупредительной роли производства дела данной категории могут рассматриваться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя. Обобщение материалов практики показывает, что такая возможность административно-юрисдикционными органами, их должностными лицами практически не используется. Так, административной комиссией при исполкоме Готвальдовского районного Совета народных депутатов (Харьковская область) в 1988-1989 гг. не было проведено ни одного выездного заседания. Не доходит до сведения общественности и информация о деятельности административно-юрисдикционных органов. В силу ведущего положения коллегиальных органов в общей системе административной юрисдикции, необходимости усиления общественного звучания их деятельности целесообразно регулярно оповещать граждан о времени и месте рассмотрения дел об административных правонарушениях указанными органами. Их деятельность должна стать «открытой зоной» для общественности. Думается, что в первую очередь этому будет способствовать усиление внимания к вопросам функционирования органов административной юрисдикции со стороны средств массовой информации. Важным представляется и периодическая отчетность этих органов, их должностных лиц перед исполкомами, на сессиях Советов, в трудовых коллективах, по месту жительства граждан.

Достижение целей производства по делам об административных правонарушениях невозможно без реального и правильного исполнения. Производство следует считать оконченным только при условии, что вынесенное по делу постановление исполнено в полной мере. Именно поэтому КоАП детально регламентирует особенности производства по исполнению каждого из видов административных взысканий. Однако, несмотря на это, значительная часть постановлений административных взысканий остается неисполненной. Не вдаваясь в подробный анализ причин неисполнения постановлений административно-юрисдикционной деятельности находится в прямой зависимости от качества исполнения принимаемых по делам решений. Таким образом, одно из направлений совершенствования деятельности органов административной юрисдикции состоит в *обеспечении реального завершения производства по каждому делу.*

Нельзя обойти вниманием и вопрос об улучшении качественного состава административно-юрисдикционных органов. Результативность применяемых мер воздействия зависит от уровня юридической грамотности лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Необходима организация постоянной учебы должностных лиц и членов коллегиальных административно-юрисдикционных органов. Следует обсудить и возможность законодательного закрепления обязательного членства в составе коллегиальных административно-юрисдикционных органов специалистов-юристов. Не вызывает сомнения и актуальность разработки и внедрения методических рекомендаций по применению законодательства об административных правонарушениях. Такие рекомендации надо постоянно совершенствовать с учетом изменений и дополнений законодательства, незамедлительно рассылать исполнителям для использования в повседневной деятельности.

Существенным фактором дальнейшего совершенствования административно-юрисдикционной деятельности выступает *контроль за соблюдением правил производства по делам об административных правонарушениях*. Его необходимо осуществлять в соответствии с требованиями времени — постоянно, всеобъемлюще и действенно. Нуждается в усилении контроль за деятельностью административных комиссий со стороны исполкомов Советов народных депутатов. Что касается исполкомов поселковых и сельских Советов, уполномоченных рассматривать определенную категорию дел, то контроль за их административно-юрисдикционной деятельностью целесообразно осуществлять не только со стороны исполкомов вышестоящих Советов народных депутатов, но и самих депутатов. Следует также усилить контроль за деятельностью иных административно-юрисдикционных органов со стороны вышестоящих органов и должностных лиц. Одной из форм такого контроля может служить постоянная отчетность административно-юрисдикционных органов перед исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов.

Действенным способом обеспечения социалистической законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности служит *надзор органов прокуратуры*. Прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении, знакомиться с материалами дела, проверять законность действий органов (должностных лиц) в ходе производства по делам данной категории. Законом закреплено его право участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, проверять правильность применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные проступки, опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу, приостанавливать исполнение постановления, а также совершать другие, предусмотренные законом действия (ст. 250 КоАП УССР). Арсенал средств прокурор-

ского воздействия достаточно широк. Однако практика свидетельствует о недостаточно полном его использовании. Представляется, что усиление надзора прокуратуры за законностью привлечения к административной ответственности позволит избежать многих ошибок в применении законодательства, резко повысить качество рассмотрения дел об административных правонарушениях, исключить случаи неправильного применения мер обеспечения производства по делам данной категории и тем самым способствовать совершенствованию работы административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц. Думается, что образование в структуре Прокуратуры Украины Управления по надзору за соблюдением законодательства об административных правонарушениях явится важным шагом на пути усиления прокурорского надзора, повышения его роли в обеспечении законности административно-юрисдикционного процесса.

В качестве важнейшего направления улучшения административно-юрисдикционной деятельности следует назвать *дальнейшее совершенствование законодательства об административных правонарушениях*. Прежде всего имеется в виду детальная регламентация и уточнение правового статуса субъектов производства по делам об административных правонарушениях. Представляется, что первостепенное значение приобретает существенное расширение объема процессуальных прав и обязанностей непосредственных участников производства. Сопоставление закрепленного в КоАП объема процессуальных прав лица, привлекаемого к ответственности, потерпевшего и их законных представителей дает основание для признания их далеко не равнозначными. При таком положении права личности в производстве защищены недостаточно. Целесообразно существенно расширить объем процессуальных прав потерпевшего, а также законных представителей, закрепив в КоАП их в том же объеме, какой предусмотрен для лица, привлекаемого к ответственности. Следует признать необходимым и законодательное разрешение вопроса об ответственности свидетелей и потерпевших за дачу заведомо ложного объяснения по делу. Данная мера будет способствовать установлению объективной истины, принятию обоснованного решения по делу. Своего закрепления в законодательном порядке требует и участие в производстве понятых и специалистов. Признавая необходимость участия понятых при применении такой меры обеспечения производства, как личный досмотр и досмотр вещей, законодатель, между тем, не вводит их в число участников производства. Зачастую в производстве принимает участие и специалист, процессуальный статус которого также нуждается в закреплении.

Думается, что высказанные предложения позволят избежать неточностей в толковании закона и будут способствовать активизации борьбы с административными правонарушениями, совершенствованию всей административно-юрисдикционной деятельности.