

О. М. Я к у б а, д-р юрид. наук, Р. С. П а в л о в с к и й, проф.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ
С АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии с особой остротой поставлены важные задачи нравственного воспитания советских граждан. В нем подчеркивается необходимость воспитания у них чувства ответственности перед обществом. «Именно ответственный подход каждого гражданина к своим обязанностям, к интересам народа создает единственно надежную базу для наиболее полного воплощения принципов социалистического демократизма, подлинной свободы личности» (Материалы XXV съезда КПСС. М., Политиздат, 1976, с. 85). Это положение с новой силой прозвучало в речи Л. И. Брежнева на октябрьском (1976 г.) Пленуме ЦК КПСС, где указывается на необходимость уделить самое пристальное внимание состоянию трудовой дисциплины, поднятию ответственности широких трудящихся масс за выполнение и перевыполнение намеченных на десятую пятилетку народнохозяйственных планов («Правда» 26 октября 1976 г.).

Усиление идейной стороны решения проблемы обеспечения законности и правопорядка, что отражает общее повышение уровня сознательности советских людей, предполагает вместе с тем и дальнейшее совершенствование правового урегулирования поведения членов общества, их прав и законных интересов. Принятые за последние годы основы законодательства о труде, о здравоохранении, о народном образовании, законы об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов и др. отражают принципиальную линию партии на то, чтобы постоянно расширять и обогащать права личности. «В целом можно сказать, что наше законодательство за последние годы серьезно обновилось, стало более стабильным и демократичным» [3, с. 14]. В связи с этим важнейшей задачей является неуклонное соблюдение действующего законодательства, отвечающего потребностям социалистического общества.

Среди правонарушений, все еще имеющих место в современных условиях, значительный удельный вес занимают административные проступки, которые нарушают общеобязательные правила профилактического характера в различных сферах государственного управления, установленные в интересах государства и граждан: ох-

рана общественного порядка, в том числе безопасность движения транспорта и пешеходов; санитарное и противозидемическое состояние населенных пунктов; паспортная система, безопасность ведения работ в промышленности и строительстве; карантинные правила и др.

Несмотря на то, что административные правонарушения не преследуются в уголовном порядке, эти деяния, будучи антиобщественными, причиняют определенный вред социалистическим общественным отношениям, нормальному функционированию государственных и общественных органов, интересам граждан. Поэтому усиление борьбы с ними приобретает актуальное значение.

Средства борьбы с административными правонарушениями многообразны. Они выражаются как в правовых, так и неправовых формах. К числу последних относятся многие организационные, воспитательные меры, проводимые государственными и общественными органами по доведению до сведения и разъяснению трудящимся различных общеобязательных правил, освещению их содержания в печати, по радио и телевидению. Большая воспитательная работа проводится, например, среди различных слоев населения по разъяснению условий безопасности движения транспорта и пешеходов. Становится массовым добровольное исполнение общеобязательных норм в силу роста сознательности советских людей. В этих условиях правовые средства борьбы с административными проступками, оставаясь необходимыми, приобретают вспомогательный характер.

Однако значение правовых средств борьбы с правонарушениями в развитом социалистическом обществе еще очень велико. И чем более совершенными становятся эти средства, тем эффективнее они воздействуют на поведение должностных лиц и граждан. Поэтому упорядочение и совершенствование законодательства о борьбе с административными правонарушениями ввиду его значительного объема и разбросанности источников уже давно является насущной потребностью, необходимой предпосылкой усиления эффективности правовых средств борьбы с правонарушениями.

В последние годы были предприняты определенные шаги в этом направлении. Наиболее важный из них — принятие Президиумом Верховного Совета СССР 21 июня 1961 г. указа «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и соответствующих нормативных актов в союзных республиках. Как известно, Указ детально урегулировал многие вопросы установления административной ответственности в виде штрафа и применения этого вида взыскания. В последующие годы на основе Указа в целях усиления борьбы с некоторыми административными проступками законодательство об административной ответственности подверглось существенным дополнениям и изменениям.

Рассмотрим основные направления развития законодательства о борьбе с административными проступками в различных отраслях государственного управления.

В сфере хозяйственных отношений урегулированы многие во-

просы применения мер административного воздействия за нарушение общеобязательных правил, действующих в промышленности и энергетике, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте, в дорожном хозяйстве и связи, в торговле, а также природоохранительных правил.

В области промышленности введена ответственность должностных лиц, виновных в неоднократном нарушении правил, норм и инструкций по безопасному ведению работ в отраслях промышленности и на объектах, подконтрольных органам госгортехнадзора [см.: 8, ст. 48]. В интересах усиления борьбы с расточительным расходованием электрической и тепловой энергии установлена административная ответственность должностных лиц — руководителей, главных инженеров предприятий, начальников цехов и др. [см.: 6, ст. 106]. Определяется административная ответственность должностных лиц и граждан за нарушения Правил охраны высоковольтных электрических сетей и Правил охраны электрических сетей напряжением до 1 тыс. вольт, которые привели к повреждению электрических сетей [см.: 24, ст. 133], а также за нарушение правил пользования газом [см.: 44, ст. 71].

В области строительства в союзных республиках повышается роль государственного архитектурно-строительного контроля в обеспечении соблюдения строительных правил. В частности, в УССР предусматривается, что указания и требования должностных лиц органов государственного архитектурно-строительного контроля, даваемые руководителям строительных и проектных организаций и предприятий промышленности строительных материалов, являются обязательными для выполнения независимо от их ведомственной подчиненности [см.: 42, ст. 63; 51, ст. 117]. Приводятся в соответствие с Указом Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 г. нормативные акты об административной ответственности должностных лиц, виновных в систематических и грубых нарушениях утвержденных проектов планировки и застройки городов, правил и технических условий выполнения строительно-монтажных работ, ГОСТов и технических условий изготовления строительных конструкций, деталей, изделий и материалов [см.: 43, ст. 6; 50, ст. 63], а также должностных лиц и граждан за самовольную застройку в городах, поселках городского типа и сельской местности [см.: 47, ст. 59].

В области сельского хозяйства в дополнение к ранее установленной ответственности за погрывы посевов в колхозах и совхозах и за нарушение мероприятий по карантину растений в союзных республиках определяются административно-правовые меры по борьбе с сорняками [см.: 18, ст. 204]. В декабре 1967 года вводится в действие новый Ветеринарный устав СССР, предусматривающий административную ответственность за нарушение ветеринарно-санитарных правил, в частности, правил по карантину животных, а также решений местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов по вопросам борьбы с эпизоотиями [см.: 35, ст. 1].

На транспорте — железнодорожном, морском и воздушном —

в общесоюзном масштабе, а на речном — в союзных республиках в 1963 г. определяется перечень нарушений, за которые могут налагаться штрафы в административном порядке, и система органов, правомочных применять это взыскание [см.: 33, ст. 6; 48, ст. 106]. В республиках устанавливается ответственность за нарушение правил пользования пассажирским автомобильным транспортом и электротранспортом [см.: 52, ст. 33]. Правительством СССР утверждается перечень нарушений правил движения по улицам и дорогам Союза ССР, влекущих наложение штрафов в административном порядке [см.: 34, ст. 193]. В 1968 г. серьезно усиливается административная ответственность за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами. В УССР, например, было установлено, что водители транспортных средств — автотранспорта, городского электротранспорта, тракторов и других самоходных машин — за управление ими в состоянии опьянения подлежат штрафу и лишаются права на управление транспортными средствами на срок до двух лет [см.: 20, ст. 272; 27, ст. 110].

В области природоохранительной деятельности в соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик существенно усиливается государственный контроль за использованием земель [см.: 37, ст. 71]. В общесоюзном масштабе устанавливается административная ответственность должностных лиц и граждан, виновных в нарушении земельного законодательства — в порче сельскохозяйственных и других земель, в несвоевременном возврате временно занимаемых земель и пр. [см.: 10, ст. 165]. Вводятся в действие новые правила пожарной безопасности в лесах СССР [см.: 38, ст. 89] и усиливается административная ответственность за их нарушение [см.: 11, ст. 257]. Усиливается она также за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР и за загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря [см.: 5, ст. 202; 15, ст. 161]. В союзных республиках в соответствии с их законами об охране природы учреждается Государственный контроль по охране почв и защитных лесонасаждений [см.: 46, ст. 126] и вводится административная ответственность за нарушение правил охраны и использования водных ресурсов, а также водоемов колхозов, совхозов и подсобных хозяйств [см.: 45, ст. 94; 49, ст. 65]. В целях усиления борьбы с нарушениями правил охоты и улучшения охраны полезных диких зверей и птиц в охотничьих угодьях усиливается ответственность за нарушение этих правил, устанавливается ответственность за незаконную скупку, продажу и переработку шкурок пушных зверей, добытых охотой [см.: 25, ст. 172]. Устанавливается или повышается административная ответственность за нарушение общеобязательных правил, действующих в области торговли, дорожного хозяйства и связи [см.: 9, ст. 108; 21, ст. 284; 36, ст. 104; 39, ст. 85].

Таким образом, важнейшая тенденция в развитии законодательства о борьбе с административными правонарушениями в сфе-

ре хозяйственных отношений в современных условиях состоит в установлении или усилении административной ответственности, прежде всего, должностных лиц за нарушение ряда общеобязательных правил. В целях повышения оперативности в применении мер воздействия расширяется круг органов, пользующихся правом непосредственного наложения административных взысканий. В новых нормативных актах последовательно проводится принцип недопущения наложения штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации. Все это отвечает партийным директивам о всемерном народном укреплении государственной дисциплины во всех звеньях народного хозяйства, о строгом соблюдении социалистической законности в хозяйственных отношениях, о повышении ответственности каждого хозяйственного руководителя за бережное и разумное использование природных и материальных ресурсов [см.: 2, с. 298].

Существенным дополнениям и изменениям подверглась система и содержание нормативных актов, регулирующих административную ответственность в области охраны государственной безопасности и общественного порядка. Определена административная ответственность за контрабанду валюты или валютных ценностей, совершенную пассажирами, следующими через государственную границу СССР [см.: 12, ст. 321]. Усиливается административная ответственность за мелкое хулиганство и злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работников милиции и народных дружинников [см.: 4, ст. 83; 7, ст. 59], за нарушение мер борьбы против пьянства и алкоголизма [см.: 23, ст. 221]. В августе 1974 г. Правительством СССР утверждается Положение о паспортной системе в СССР, предусматривающее административную ответственность за нарушение правил паспортной системы [см.: 40, ст. 109]. В союзных республиках устанавливается административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности и правил приобретения, учета, хранения и пользования охотничьими ружьями и боеприпасами к ним [см.: 48, ст. 107]. В Украинской ССР вводится административная ответственность за мелкое хищение государственного или общественного имущества и за изготовление или хранение самогона и аппаратов для его выработки [см.: 26, ст. 78; 28, ст. 340].

Как видим, административная ответственность граждан в сфере охраны общественного порядка расширена, что вызвано необходимостью его дальнейшего укрепления и усиления роли закона в воспитании трудящихся в духе точного и неуклонного исполнения общеобязательных норм, бережного отношения к социалистической собственности, честного отношения к государственному и общественному долгу, соблюдения правил социалистического общежития. За отдельные наиболее серьезные проступки (мелкое хулиганство, злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции или народного дружинника) допускается применение административного ареста, исправительных работ как меры административного воздействия или штрафа в повышенном размере.

Вместе с тем, законодательным путем усиливается охрана прав, чести и достоинства граждан, их здоровья.

Одним из основных направлений развития законодательства о борьбе с административными проступками является расширение правового регулирования порядка производства по делам об административных нарушениях. Наряду с республиканскими положениями об административных комиссиях, закрепляющими правила рассмотрения дел об административных проступках [см.: 17, ст. 609; 29, ст. 166], вводятся в действие ряд новых общесоюзных и республиканских нормативных актов. Они предусматривают последовательный процесс подготовки и рассмотрения отдельных категорий дел об административных нарушениях (о мелком хулиганстве, о нарушениях правил дорожного движения, ветеринарных правил и пр.), применение взысканий (административного ареста, исправительных работ, конфискации и пр.), исполнение постановлений о мерах административного воздействия, а также их обжалование [см.: 7, ст. 595—596; 20, ст. 272; 32, с. 155—160].

Вырабатывается система административно-процессуальных норм, охватывающая в комплексе порядок применения норм материального административного права. Все это направлено на обеспечение более эффективной борьбы с административными проступками и усиление ее воспитательного значения, установление виновных и правильное применение законодательства об ответственности с тем, чтобы к каждому, совершившему административное нарушение, были применены справедливые меры административного воздействия.

Развитие законодательства о борьбе с административными проступками в современных условиях идет по пути закрепления более широкого и эффективного участия общественности во всех стадиях производства по делам об административных нарушениях и работе по их предупреждению и пресечению. Усилились коллегиальные начала при рассмотрении этих дел, повсеместно созданы административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних с вхождением в их состав депутатов и представителей общественности. Широкими полномочиями по рассмотрению административных проступков наделены товарищеские суды. Органам, применяющим взыскания, предоставлено право вместо наложения штрафа передать материал в отношении нарушителя в товарищеский суд или общественную организацию для применения мер общественного воздействия и т. п. Для расширения участия общественности в борьбе с административными проступками исключительно важное значение имеют мероприятия ЦК КПСС и Совета Министров СССР по дальнейшему совершенствованию деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка и закрепление их основных обязанностей и прав [см.: 41, ст. 67].

Один из важнейших факторов усиления борьбы с административными проступками в современных условиях, как уже было сказано, состоит в дальнейшем совершенствовании законодательства об административной ответственности и, прежде всего, в его систе-

матизации. Изданные в последние годы инкорпорированные сборники нормативных актов об административной ответственности в УССР [см.: 30], БССР [см.: 31], РСФСР [см.: 32] и других союзных республиках отчасти способствуют более правильному применению законодательства в указанной области. Однако инкорпорация правовых норм, делая их более доступными, не затрагивает их содержания.

Пересмотр норм по существу, отмена устаревших норм, не отвечающих назревшим потребностям общественного развития, создание новых, более совершенных — это задача кодификации законодательства, которая решается в области административного права очень медленно уже в течение многих лет. Первые публикации, в которых теоретически разрабатывались проблемы кодификации административного законодательства, в частности, регулирующего административную ответственность, появились еще в конце 50-х годов. Полезное обобщение высказанных по этой проблеме взглядов было проведено на расширенном заседании Ученого совета Всесоюзного научно-технического института советского законодательства в 1965 году [см.: 53, с. 3—33].

В результате усилий ученых и практиков поручение Правительства СССР о подготовке проекта Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности¹ было выполнено. В течение последних лет также активизировалась работа по подготовке проекта нового Административного кодекса Украинской ССР, в частности, тех его разделов, которые регулируют административную ответственность. Таким образом, в настоящее время сложились реальные предпосылки для принятия новых кодифицированных законодательных актов в рассматриваемой области. В связи с этим позволим себе высказать некоторые суждения, касающиеся содержания будущих законов.

Представляется, что в Основах следует закрепить получившее единодушное признание в ходе дискуссий определение понятия административного проступка; круг органов, устанавливающих административную ответственность, и круг органов, полномочных налагать административные взыскания; основные правила производства по делам об административных проступках.

Вместе с тем в Основах целесообразно, на наш взгляд, закрепить и меры пресечения административных проступков, такие, как: требование прекратить проступок; привод и официальное предостережение; административное задержание; принудительное лечение; временное отстранение от выполнения определенных работ; изъятие документов; задержание и арест имущества; приостановление работ и временное запрещение эксплуатации объектов и другие аналогичные меры, которые, не будучи мерами взыскания, непосредственно связаны с проступками, позволяют их предотвратить, а в необходимых случаях, служат средствами обеспечения применения мер административной ответственности. Заметим, что по-

¹ В дальнейшем будем называть Основы.

следние варианты проекта нового Административного кодекса УССР содержат меры административного пресечения. Практическая нужда в их законодательном урегулировании несомненна.

В настоящее время урегулированы законом лишь доставление в милицию и задержание лиц, совершивших административные правонарушения, в целях пресечения нарушений, а также для установления личности нарушителя и составления протокола (акта) о нарушении [см.: 13, ст. 309]. Нуждаются в законодательном урегулировании и все иные меры пресечения, что будет способствовать и целям профилактики административных проступков. Это особенно важно, если учесть, что в отличие от мер административного взыскания, применяемых лишь к физическим лицам, некоторые меры пресечения (снос самовольно выстроенных сооружений; приостановление работ; запрещение эксплуатации объектов и пр.) в административном порядке применяются и к организациям.

В Основах и законодательных актах союзных республик об административной ответственности, которые могут иметь форму Административного кодекса (УССР) или Кодекса об административной ответственности, принципиальным моментом является, на наш взгляд, закрепление того положения, что нормы об административной ответственности могут устанавливаться лишь законами СССР и союзных республик, а также указами Президиумов Верховных Советов союзных республик. Включение в проекты Основ и кодексов положений о том, что административную ответственность правомочны устанавливать Правительство СССР и правительства республик, ослабляет стабильность законодательства об административной ответственности, которое должно формироваться аналогично законодательству о других видах правовой ответственности — уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., Госполитиздат, 1962. 144 с.
2. Материалы XXIV съезда КПСС. М., Политиздат, 1971. 320 с.
3. Брежнев Л. И. Речь на встрече с избирателями Бауманского избирательного округа г. Москвы 14 июня 1974 г. М., Госполитиздат, 1974. 25с.
4. «Ведомости Верховного Совета СССР», 1962, № 8.
5. Там же, 1964, № 14.
6. Там же, 1965, № 13.
7. Там же, 1966, № 30.
8. Там же, 1968, № 7.
9. Там же, 1970, № 13.
10. Там же, 1970, № 20.
11. Там же, 1971, № 25.
12. Там же, 1971, № 31.
13. Там же, 1973, № 24.
14. Там же, 1974, № 12.
15. Там же, 1974, № 10.
16. «Ведомости Верховного Совета УССР», 1961, № 25.
17. Там же, 1961, № 53.
18. Там же, 1962, № 18.
19. Там же, 1967, № 5.
20. Там же, 1968, № 41.
21. Там же, 1968, № 43.

22. Там же, 1970, № 15.
23. Там же, 1972, № 26.
24. Там же, 1973, № 18.
25. Там же, 1973, № 20.
26. Там же, 1973, № 11.
27. Там же, 1973, № 15.
28. Там же, 1973, № 40.
29. «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 3.
30. Законодавство про адміністративну відповідальність. Київ, Політвидав України, 1969. 340 с.
31. Сборник законодательных актов об административной ответственности. Минск, «Беларусь», 1970. 323 с.
32. Сборник законодательных и нормативных актов об административной ответственности. М., Изд-во «Правда», 1972. 318 с.
33. СП СССР, 1963, № 1.
34. Там же, 1963, № 19.
35. Там же, 1968, № 1.
36. Там же, 1969, № 18.
37. Там же, 1970, № 9.
38. Там же, 1971, № 12.
39. Там же, 1972, № 16.
40. Там же, 1974, № 19.
41. Там же, 1974, № 12.
42. СП УССР, 1961, № 4.
43. Там же, 1962, № 1.
44. Там же, 1962, № 5.
45. Там же, 1962, № 7.
46. Там же, 1962, № 9.
47. Там же, 1963, № 7.
48. Там же, 1963, № 10.
49. Там же, 1964, № 5.
50. Там же, 1964, № 4.
51. Там же, 1964, № 8.
52. Там же, 1968, № 3.
53. «Учен. зап. Вsesоюз. науч.-ислед. ин-та сов. законодательства». Вып. 5. М., 1965. 250 с.

Н. Н. Страх ов, д-р юрид. наук
ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНФЕДЕРАЦИИ

Теоретическому анализу понятия конфедерации в нашей юридической литературе отводится незначительное место. Обычно, рассматривая формы государственного устройства, авторы выделяют унитарное, или единое, и федеративное, или сложное, государство. Унитарное государство характеризуется полным политическим единством, наличием общих для всей страны высших органов власти и управления [см.: 10, с. 78]. Федеративное государство — это «соединенное, союзное государство, т. е. государство сверх и наряду с теми, которые входят в его состав» [10, с. 78]. Следовательно, оно состоит из нескольких государств или государственных образований, располагающих своими законодательными, исполнительными и, как правило, судебными органами [см.: 8, с. 239]. Вследствие этого в федеративном государстве осуществление государственного суверенитета распределено между высшими органами власти для всей страны и высшими органами власти государств, входящих в федерацию [см.: 9, с. 54; 11, с. 74—75].