

34
А1

Московский ордена Ленина и ордена Трудового Красного
Знамени государственный университет им. М. В. Ломоносова
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Р. Ф. ВАСИЛЬЕВ

А К Т Ы

**С АДМИНИСТРАТИВНОЙ САНКЦИЕЙ МЕСТНЫХ
СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ И ИХ
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Наша страна вступила в период развернутого строительства коммунизма. Центральной задачей советского народа в этот период является создание материально-технической базы коммунизма, развитие социалистических общественных отношений и формирование человека коммунистического общества.

Одним из главных орудий выполнения этих всемирно-исторических задач является советское государство, которое постоянно развивается вместе с развитием социально-экономических основ нашего общества.

Главным направлением в развитии социалистической государственности, говорится в принятой XXII съездом Программе КПСС, является «всестороннее развертывание и совершенствование социалистической демократии, активное участие всех граждан в управлении государством, в руководстве хозяйственным и культурным строительством, улучшении работы государственного аппарата и усиление народного контроля над его деятельностью».

Вступление нашей страны в период развернутого строительства коммунистического общества, естественно, ведет к всемерному усилению деятельности Советов. Советы, возникшие как органы народной самодеятельности, как самые демократические организации, охватывающие все слои населения, явились лучшей формой активного участия трудящихся в управлении страной, стали всеохватывающей организацией народа, воплощением его единства.

Однако процесс усиления деятельности и роли Советов в коммунистическом строительстве не происходит автоматически. Партия проводит в жизнь целую систему мероприятий, направленных на обеспечение и усиление этого процесса. В усилении деятельности Советов немаловажная роль принадлежит советскому праву, которое юридически закрепляет порядок формирования и деятельности Советов, наиболее важные формы участия трудящихся в работе Советов.

Центральная научная
БИБЛИОТЕКА
Академии наук Киргизской ССР

218498

Правовое регулирование всех вопросов деятельности Советов должно отвечать задачам усиления их роли в период развернутого строительства коммунизма, как наиболее массовых организаций трудящихся, обеспечивать растущее участие трудящихся в работе Советов. Поэтому необходимо тщательное изучение, наряду с практикой работы Советов, также правовых норм, регулирующих их деятельность, с тем, чтобы выяснить, в какой степени они соответствуют указанным задачам и какие необходимы коррективы для обеспечения такого соответствия.

Успешное осуществление программы коммунистического строительства, создание материально-технической базы коммунизма, дальнейшее укрепление экономического могущества СССР, достижение изобилия материальных благ находятся в прямой зависимости от повышения уровня сознательности трудящихся.

Формирование нового человека с коммунистическими чертами характера, привычками и моралью, ликвидация пережитков капитализма в сознании людей является в настоящее время одной из главных практических задач. Совершенствование и развитие моральных качеств людей не проходит стихийно и автоматически.

«Формирование нового человека, — говорил на XXII съезде КПСС Н. С. Хрущев, — происходит под влиянием не только воспитательной работы партии, Советского государства, профсоюзов, комсомола, а и всего уклада жизни общества — способа производства, форм распределения, бытового обслуживания, общественно-политической деятельности, правовых норм и судебной практики. Все экономические, социально-бытовые, политические, правовые рычаги необходимо использовать для развития коммунистической сознательности людей и искоренения остатков буржуазной психологии и морали» *).

Одним из средств правового характера, используемых местными Советами депутатов трудящихся при осуществлении указанных задач, являются разного рода правовые акты и в том числе общеобязательные, то есть адресованные непосредственно к населению, а также находящимся на территории Совета учреждениям, предприятиям и организа-

*) Н. С. Хрущев, О программе Коммунистической партии Советского Союза, Доклад на XXII съезде Коммунистической партии Советского Союза, 18 октября 1961 г., М., 1961, стр. 92.

циям, независимо от их ведомственной подчиненности. За нарушение содержащихся в этих актах правил в них предусматриваются административные взыскания. Издание непосредственно местными органами таких актов вызывается необходимостью особого регулирования некоторых вопросов общественной жизни. Актами с административной санкцией регулируются отношения, отражающие специфику местных условий и нуждающиеся в известных случаях в применении административных взысканий.

Возможность данного способа правового регулирования, вытекает из ленинских положений о разнообразии форм и средств проведения в жизнь закона с учетом особенностей мест, но в полном соответствии с точным смыслом и целями закона.

Значение актов местных Советов с административной санкцией, их специфические особенности, а также необходимость ликвидации все еще имеющих место серьезных нарушений при издании и применении рассматриваемых актов — все это определило интерес к специальному исследованию данного способа правового регулирования общественных отношений.

Надо также учитывать, что большинство работ советских юристов по вопросам издания и применения актов местных Советов с административной санкцией относится к 30-м и 40-м годам. Литература же последних лет значительно беднее.

В диссертации ставится задача выяснить юридические свойства актов местных Советов и их исполкомов с административной санкцией, их особенности, порядок издания и степень его соответствия задачам настоящего периода развития нашего общества, а также выработать необходимые предложения, способствующие установлению такого соответствия. Базой исследования является практика издания актов с административной санкцией, которая развивалась до 1 января 1962 г. Основные положения, сформулированные в диссертации не противоречат нормам Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», а находят в этих нормах свое подтверждение.

Диссертация состоит из введения, четырех глав и заключения.

Первая глава диссертации посвящена общим вопросам правовой деятельности местных Советов и их исполкомов.

Положение местных Советов и их исполкомов в советском государственном аппарате и в системе социалистической демократии в целом определяет характерные черты правовых актов этих органов. Правовые акты местных Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов есть основанные на законе обязательные предписания, которые издаются от имени советского государства, имеют творческий организующий характер, направлены на выполнение задач социалистической демократии и действуют в пределах территории соответствующего Совета; их выполнение в необходимых случаях обеспечивается принудительной силой государства.

Акты с административной санкцией издаются как Советами, так и исполкомами. Законодательство ряда республик давно разграничивает случаи их издания Советами и исполкомами; в других республиках до последнего времени такого разграничения не было *). Поэтому в диссертации проводится классификация актов местных Советов и исполкомов по органам, их издающим. Анализ законодательства о местных Советах и практики работы этих органов свидетельствуют о том, что правовые акты местных Советов депутатов трудящихся отличаются от правовых актов их исполкомов по кругу и по характеру разрешения вопросов, значению, юридической силе, а также по порядку издания и отмены.

Поскольку акты с административной санкцией местных Советов и их исполкомов имеют определенные отличия от других правовых актов этих органов по форме, содержанию и порядку издания, в первой главе диссертации рассматриваются также общие положения о порядке издания и форме правовых актов местных Советов и их исполкомов. Среди юристов нет единого мнения по вопросу о критерии разграничения актов местных Советов и их исполкомов на две консти-

*) В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», издание актов с административной санкцией исполкомами местных Советов допускается только по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями. До издания названного Указа разграничение случаев издания актов с административной санкцией Советами и их исполкомами проводилось только в пяти союзных республиках.

туционные формы. Одни авторы в основу такого деления берут юридические свойства актов, другие — характер разрешаемого в акте вопроса *). На основе анализа законодательства и практики работы местных Советов и их исполкомов в работе обосновывается вывод о том, что решения исполкомов местных Советов отличаются от распоряжений, прежде всего, по характеру регулируемых вопросов и, как следствие этого, — по порядку издания. Решения принимаются исполкомами по наиболее важным вопросам их компетенции, распоряжения издаются от имени исполкома его председателем по оперативным, не требующим коллегиального обсуждения, вопросам. Советы в форме распоряжений правовые акты, как правило, не принимают.

В первой главе работы проводится также классификация актов местных Советов и исполкомов по их юридическим свойствам и рассматривается вопрос о требованиях, предъявляемых к актам местных Советов и их исполкомов, и последствиях нарушения этих требований.

Изложение общих положений правовой формы деятельности Советов и их исполкомов позволяет перейти к рассмотрению непосредственно института актов с административной санкцией.

В главе второй диссертации дается общая характеристика актов с административной санкцией, принимаемых местными Советами и их исполкомами.

В литературе всегда четко указывается одна из особенностей этих актов — наличие административных санкций в виде взысканий. Вторая характерная черта таких актов — их надведомственный характер отмечается не всегда достаточно ясно. Другие же особенности освещаются разноречиво и не всегда полно. В диссертации дается обзор соответствующих определений, указываются их достоинства и недостатки.

Анализ актов с административной санкцией и законодательства, регулирующего порядок их издания, позволяет выявить их особенности и взаимосвязь последних. Надведомственный характер таких актов, их общеобязательность отграничивает эти акты от внутриведомственных, а наличие санкций в виде административных взысканий от всех других актов указанных органов. Установление за их наруше-

*) См., например, Советское государственное право, М., 1948, стр. 428; И. Н. Пахомов, Правовые акты исполкомов местных Советов, Львов, 1958, стр. 31—36.

ние административных (а не дисциплинарных) взысканий обусловлено надведомственным характером этих актов, а последний, в свою очередь, — содержанием тех отношений, которые данными актами регулируются. От характера регулируемых отношений зависит и выбор определенного вида административных мер.

Но акты с административной санкцией имеют ряд других специфических свойств. Законом установлены особые условия издания местными Советами и их исполкомами таких актов. Сюда относятся правила о специальных полномочиях на их издание, о предварительном широком обсуждении проектов, обязательном опубликовании, времени действия и другие.

Итак, решения местных Советов и их исполкомов с административной санкцией имеют следующие специфические особенности: во-первых, эти решения содержат обязательные предписания для граждан, а также находящихся на территории соответствующего Совета учреждений, предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности; во-вторых, в этих решениях предусматривается наложение административных взысканий за нарушение содержащихся в них предписаний; в-третьих, решения с административной санкцией издаются по особым правилам, установленным законодательством союзных республик. Эти правила касаются содержания актов, их формы, порядка вступления в силу и действия.

С учетом специфических особенностей рассматриваемых актов, практики их издания, конституционных норм и высказанных в первой главе общих положений о форме правовых актов местных Советов в диссертации рассматривается вопрос о форме и наименовании актов с административной санкцией. При этом отмечается отсутствие единообразия в наименовании этих актов в республиканском законодательстве, правовой литературе и в практике их издания местными Советами и их исполкомами, а также причины этого и дается критика термина «обязательное постановление».

В правовой литературе принято считать все решения местных Советов и их исполкомов с административной санкцией актами нормативными *). Содержащийся в законе пе-

*) См., например, В. Ф. Коток, Обязательные постановления край- (обл)исполкомов, Советское строительство, 1937, № 1, стр. 87; Н. А. Волков, Обязательное постановление, Советское государство и право, 1948, № 12, стр. 46.

речень вопросов, по которым могут издаваться данные акты (борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями, охраны насаждений, благоустройства населенных пунктов и т. п.), говорит о возможности их издания как в качестве актов нормативных, так и в виде актов индивидуальных, издаваемых на основании соответствующих норм республиканских законов. Однако в практике случаи издания чисто индивидуальных актов с административной санкцией встречаются очень редко. Как и многие другие правовые акты местных Советов и их исполкомов решения с административной санкцией часто содержат в себе наряду с общими правилами поведения и предписания индивидуального характера. В диссертации анализируется многообразие возможных сочетаний общих правил и индивидуальных предписаний.

В главе третьей рассматривается порядок издания местными Советами и их исполкомами актов с административной санкцией, установленный в союзных республиках в различное время (в УССР — в 1927 г., в РСФСР — в 1931 г., в БССР — в 1945 г. и т. д.) *).

Сравнение соответствующих республиканских норм и изучение практики их реализации позволило сделать ряд предложений по улучшению законодательного урегулирования порядка издания рассматриваемых актов. Предварительно в диссертации дается обзор истории законодательства РСФСР об издании и применении актов с административной санкцией, который позволяет лучше уяснить смысл и значение существующих правил издания и применения рассматриваемых актов.

Содержание актов с административной санкцией (а, следовательно, в известной мере, и состояние социалистической законности в деятельности местных Советов) в значительной степени определяется тем, как устанавливаются полномочия на издание этих актов.

Республиканское законодательство допускает издание актов с административной санкцией лишь по определенному кругу вопросов, ограниченному специальным перечнем. Из этого общего правила в некоторых республиках были сделаны исключения для высшего звена местных органов государственной власти. Так в РСФСР, Казахской ССР и Туркменской ССР облисполкомам было предоставлено право при-

*) В настоящее время это законодательство приводится в соответствие с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке».

нимать акты с административной санкцией «по всем вопросам их компетенции». Наделение указанных органов такими полномочиями можно (отчасти) объяснить временем издания соответствующих законов. Условия, определившие в свое время наделение облисполкомов такими полномочиями по установлению административных взысканий, давно отпали. Применять меры административной ответственности при решении всех вопросов своей компетенции местные органы власти не могут и не должны, ибо причины, обусловившие возможность и необходимость применения в ряде случаев таких мер, существуют далеко не всегда, а лишь при решении некоторых вопросов компетенции этих органов. И в этом отношении областные Советы (и их исполкомы), как известно, не представляют исключения.

В диссертации приводится перечень вопросов, по которым акты с административной санкцией издавались в 1958—1959 гг. исполкомами двадцати областных Советов РСФСР. Сравнение его с перечнем вопросов, установленным законом для местных органов государственной власти в городах и районах, показывает, что исполкомы областных Советов принимали решения с административной санкцией, в основном, по вопросам, указанным в соответствующем перечне для органов государственной власти в городах и районах или предложенным Правительством. Этот вывод подтверждает и анализ актов с административной санкцией, принятых в других областях Российской Федерации. Отдельные исключения, когда исполкомы областных Советов издавали такие акты по иным вопросам, были крайне редки и не являются достаточным основанием к тому, чтобы предоставлять местным (в том числе и областным) Советам право устанавливать административную ответственность по любому вопросу своей компетенции. Анализ актов исполкомов областных Советов с административной санкцией показывает, что даже если признать издание всех этих актов целесообразным и необходимым (что бывает далеко не всегда), то и в этом случае все вопросы, регламентируемые в них, могут быть сведены в не очень большой перечень, как это уже было сделано в РСФСР в 1926 году*). На этой основе базируется и новейшее республиканское законодательство**).

*) СУ РСФСР 1926 г., № 39, ст. 304. В законодательстве БССР, Узбекской ССР, Киргизской ССР, соответствующие перечни для областных Советов были установлены давно.

***) См., например, Ведомости Верховного Совета УССР, 1961 г., № 53.

Большое значение для укрепления законности в деятельности местных Советов и их исполкомов имеет упорядочение перечней вопросов, по которым допускается издание актов с административной санкцией.

Большое количество актов с административной санкцией местные Советы (а до последнего времени — и их исполкомы) издают по вопросам охраны общественного порядка. Устанавливаемые в этих актах правила поведения граждан в общественных местах являются временными, поскольку срок действия таких актов ограничен. Между тем эти правила по своему характеру должны быть постоянными. Иногда на местах запаздывают с возобновлением действия соответствующих актов, в результате чего административные комиссии и органы милиции либо вынуждены налагать взыскания за нарушения решений, утративших силу, либо — отказаться от мер административного воздействия. Таким образом сама возможность законного применения административно-правовых средств борьбы к нарушителям общественного порядка ставится в зависимость от того, издал ли местный орган своевременно соответствующее решение или нет. Анализ таких актов не позволяет найти в них отражение каких-либо местных особенностей. Из взятых на выборку свыше пятидесяти таких решений областных, городских и районных Советов и их исполкомов ни в одном не обнаруживается какой-либо специфики мест. Встречающиеся в них различия обусловлены не объективными причинами. Прежде всего здесь даются далеко не одинаковые определения того, что следует считать нарушением общественного порядка. Каждый местный Совет сам формулирует понятие общественного порядка. В одних местах сюда включается множество пунктов, в других даются лишь общие формулировки. В решении исполкома Орского городского Совета от 5 июня 1959 г. «Об ответственности за нарушение общественного порядка в городе» действия граждан, являющиеся нарушением общественного порядка, перечисляются в десяти пунктах («курение в запрещенных местах», «нетактичное поведение», «вывешивание на балкон одежды» и т. п.). Согласно же аналогичному решению исполкома Гродненского городского Совета нарушение общественного порядка выражается «в беспричинном и назойливом приставании к гражданам, брани, а также в совершении действий, оскорбляющих честь и достоинство советских граждан». Иногда одни и те же действия признаются нарушением порядка в одном районе, области (крае) и не считаются таковыми в другом. Кроме

того, в исполкомах многих местных Советов не изжито увлечение нормотворчеством. Правовые акты нередко содержат мелочную регламентацию действий должностных лиц и граждан. Устанавливаются длинные перечни всевозможных, часто ненужных, запретов*). В ряде случаев устанавливаются мелкие детальные предписания, проверить соблюдение которых практически невозможно. Тем самым искажается смысл и цели установления правил и ответственности за их нарушение.

Право местных Советов применять при обеспечении общественного порядка в необходимых случаях административные санкции вытекает из конституционной функции местных Советов по охране государственного порядка и прав граждан. Однако наличие такой функции не означает необходимости местного нормотворчества при регулировании всех вопросов, связанных с ее выполнением. Ряд таких вопросов и сейчас регулируется актами центральных органов. В настоящее время имеется два вида правового регулирования вопросов охраны общественного порядка — издание нормативных актов центральными органами и издание таковых местными органами. Соотношение этих видов не остается постоянно неизменным и зависит от характера и значения регулируемых отношений в соответствующий период развития нашего общества. Издание Указов об ответственности за мелкое хулиганство и за появление в общественных местах в нетрезвом виде свидетельствует о том, что вопросам борьбы с такими явлениями придается общегосударственное значение. Ибо формирование нового человека с коммунистическими чертами характера — одна из главных задач настоящего периода. В этих условиях важное общегосударственное значение приобретает и борьба с другими нарушениями общественного порядка. Большую роль здесь призваны играть меры чисто воспитательного характера. Но, коль скоро остается пока и правовое регулирование поведения граждан в общественных местах и применение административных санкций, это должно проводиться в полном соответствии с задачами настоящего периода. Издание республиканских актов об ответственности за нарушение общественного порядка позволило бы установить единое понятие нарушения общественного порядка, ликвидировать существующий в этом

*) Увлечение нормотворчеством, установление ненужных и незаконных запретов допускается на местах при издании решений и по другим вопросам. Такие факты отмечались на XXII съезде КПСС. (См. Л. И. Брежнев). Речь на XXII съезде КПСС. М. 1961 г., стр. 17.

разнобой. В таких актах можно четко решить вопрос о санкциях, а также урегулировать вопросы сочетания мер административного и общественного воздействия. Надо иметь в виду, что усиление предупредительной работы по борьбе с правонарушениями позволяет вообще сократить применение санкций за правонарушения и отказаться от правовой регламентации ряда мелких вопросов.

Важное значение для улучшения практики издания правовых актов с административной санкцией, укрепления законности и усиления охраны прав граждан имеет четкое решение вопроса о том, какие органы должны издавать указанные акты. До последнего времени этот вопрос решался не везде одинаково четко. В Литовской, Молдавской, Латвийской, Киргизской и Таджикской республиках право издания указанных актов давно уже предоставлено только непосредственно местным Советам. Исполкомы же могут принимать там указанные акты лишь в неотложных случаях с последующим обязательным внесением их на утверждение соответствующего Совета. В большинстве других республик до последнего времени допускалось издание указанных актов исполкомами, что объясняется рядом причин и, в первую очередь, временем издания в некоторых республиках соответствующих законов, а также тем, что в течение многих лет имела место определенная недооценка роли Советов в осуществлении государственных функций, подмена их исполнительно-распорядительным аппаратом*). Данный в диссертации анализ правового положения местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов приводит к выводу о том, что установление административной ответственности непосредственно Советами, а не их исполкомами, более соответствует правовому положению этих органов. Такой порядок издания рассматриваемых актов соответствует конституционным принципам деятельности Советов и исполкомов, задачам усиления роли Советов, укрепления законности в деятельности местных органов, дальнейшего развития советской демократии, курсу на постепенный переход ряда функций от органов государственного управления к Советам и другим массовым организациям трудящихся. Этот курс, говорит Н. С. Хрущев, подготовлен самой жизнью, всем ходом развития советского социалистического государства**).

*) См. сноску на стр. 4.

***) Н. С. Хрущев, Речь на собрании избирателей Калининского избирательного округа города Москвы 24 февраля 1959 г., М., 1959 г., стр. 7.

Рассмотрение вопросов связанных с установлением специальных полномочий на издание местными Советами и их исполкомами актов с административной санкцией, позволило сделать вывод о необходимости уточнить и сократить круг отношений, при регулировании которых допускается издание рассматриваемых актов, и круг органов, издающих эти акты *). Кроме этих общих выводов в диссертации также указаны направления, по которым целесообразно, по мнению автора, провести уточнения перечней вопросов, регламентируемых актами с административной санкцией.

В диссертации рассматриваются, помимо того, установленные в союзных республиках правила издания актов с административной санкцией, которые касаются срока действия этих актов, порядка их вступления в силу и других вопросов. На основе обобщения практики местных органов и сопоставления отдельных правил, принятых в различных республиках, высказаны предложения об уточнении правил издания рассматриваемых актов, в частности, о порядке их опубликования.

Четвертая глава диссертации посвящена вопросам установления местными Советами и их исполкомами санкций за нарушение своих общеобязательных решений.

Сравнение норм о вынесении предупреждения показывает различный подход к применению этой меры в союзных республиках. В РСФСР, например, по закону от 30 марта 1931 г. незначительность проступка рассматривалась как одно из условий, при наличии которых допускается применение предупреждения. В ряде других республик законодательство давно рассматривает это обстоятельство как условие, при котором надлежит применить предупреждение. В диссертации указываются причины такого положения и высказаны предложения по улучшению законодательного регулирования порядка применения предупреждения, в частности, о порядке оформления предупреждения. На практике вынесение предупреждения не всегда оформляется соответствующим образом. Между тем предупреждение — самостоятельная мера воздействия и совершение проступка после получения предупреждения имеет определенные правовые последствия.

В диссертации рассматриваются вопросы применения штрафа, дается критика высказанных в литературе пред-

*) Эти выводы соответствуют Указу Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г.

ложений об увеличении размера штрафа за некоторые проступки.

Рассмотрение вопросов, связанных с установлением и применением принудительных работ, позволяет констатировать отказ современного законодательства от установления такой меры административного взыскания за нарушение актов местных советов. Такое положение объясняется рядом причин, в том числе самим характером этой меры. В правовой литературе высказываются предложения об окончательной отмене исправительных работ как меры административного взыскания, к которым можно присоединиться.

Дифференциация размеров взысканий в зависимости от регулируемых в актах с административной санкцией вопросов и характера нарушений в законодательстве не проводится. Допускается издание актов, предусматривающих за их нарушение наложение взысканий в максимальных размерах независимо от того, по какому из указанных в законе вопросов данный акт издан и каков характер возможного нарушения.

Не является исключением из этого общего положения и широко используемое право местных Советов устанавливать особые размеры штрафов, налагаемых за нарушение общественного порядка и правил уличного движения в городах работниками милиции. Из взятых на выборку сорока решений исполкомов областных и городских Советов РСФСР об ответственности за нарушение общественного порядка, в тридцати восьми были предусмотрены права работников милиции налагать взыскания на месте совершения проступка. Однако четкого разграничения размеров взысканий в зависимости от характера проступка в большинстве таких актов нет. В актах о правилах уличного движения дифференциация размеров взысканий проводится чаще, но в зависимости от субъекта нарушения (пешеход, велосипедист, водитель автомашины) и то лишь при установлении размера штрафа, налагаемого на месте нарушения.

В актах по другим вопросам предельный размер устанавливаемых взысканий, как правило, вообще не дифференцируется в зависимости от регулируемого вопроса и вида проступка. Из взятых на выборку 120 решений областных, городских и районных Советов и их исполкомов только в нескольких актах помимо санкций в максимальных пределах, предусмотрены также взыскания в сокращенных размерах. Но в большинстве этих актов нет указаний о том,

когда и за какие проступки следует применять такие санкции, и когда — в обычном порядке. Между тем нарушения рассматриваемых актов бывают различными по своему составу и общественной опасности. Так, в решениях по вопросам санитарии и охраны зеленых насаждений устанавливается ответственность за содержание в антисанитарном состоянии колодцев и в то же время за хождение по газонам и т. п. При этом нередко имеется общий пункт об ответственности, где указаны виды и предельные размеры взысканий. Разумеется, определенный выбор вида и размера взыскания должен быть у органов, налагающих взыскания, чтобы в каждом случае выносить решение с учетом всех обстоятельств дела. Но установление возможности применять санкции в максимальных размерах за мелкие проступки вызывает нежелательные последствия (назначение мер наказания, не соответствующих тяжести проступка).

Анализ норм республиканских законов и практики местных Советов приводит к выводу о целесообразности ввести правила, обеспечивающие дифференцированный подход местных Советов к установлению административных санкций. В диссертации указываются и другие виды дифференциации взысканий, устанавливаемых за нарушение решений местных Советов.

Исключительно важное значение для повышения эффективности воздействия на правонарушителей имеет правильное сочетание мер административных и общественных.

В Программе нашей партии говорится о необходимости расширить деятельность общественных организаций по укреплению общественного порядка. Партия ставит задачу обеспечить строгое соблюдение социалистической законности, искоренение всяких нарушений правопорядка. В решении этой задачи важная роль принадлежит советской общественности. В период развернутого строительства коммунизма роль советской общественности в борьбе с правонарушителями непрерывно возрастает. В диссертации рассматривается вопрос о том, в какой степени правовая регламентация издания и применения актов местных Советов с административной санкцией обеспечивает усиление роли общественного воздействия на правонарушителей.

Законодательство Киргизской ССР уже с 1958 года ориентирует административные комиссии на проведение своей работы в наиболее демократической и действенной форме, на придание административным санкциям большего

общественного звучания. Здесь содержится специальное указание о праве административных комиссий сообщать общественным организациям по месту работы или жительства нарушителя о его проступке. Причем этим комиссиям дается возможность в каждом конкретном случае гибко подойти к решению вопроса о взыскании, в том числе и о его характере. Закон ориентирует их на использование широких возможностей общественных организаций. При этом они получают возможность выбрать в зависимости от обстоятельств дела и личности нарушителя: применить ли только санкцию, предусмотренную в законе и нарушенном акте Совета, сообщая или не сообщая о проступке общественным организациям, или, не применяя никаких санкций, передать дело целиком на рассмотрение общественных организаций. Изучение административной практики исполкомов некоторых местных Советов Киргизской ССР показывает, что реализация указанных норм закона дает хорошие результаты, повышает эффективность деятельности административных комиссий.

В РСФСР до последнего времени ряд вопросов применения санкций регламентировался не в законе, а в положениях об административных комиссиях, утверждаемых исполкомами областных Советов. Из взятых нами тридцати двух таких актов (принятых в Хабаровском, Краснодарском и Приморском краях, в Москве и 28 областях РСФСР) в семнадцати нет указаний об участии общественности в воздействии на правонарушителей. Приведенные в диссертации формулировки соответствующих статей других Положений показывают, не всегда удачное решение вопросов сочетания мер административного и общественного воздействия на нарушителей актов местных Советов. В целом правовое регулирование порядка издания и применения актов местных Советов с административной санкцией до издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» отставало от требований жизни о повышении роли общественности в обеспечении правопорядка. Это отразилось и на практике издания указанных актов. Некоторые местные Советы и их исполкомы в своих актах с административной санкцией даже не упоминают о возможности применения к нарушителям мер общественного воздействия.

В диссертации рассматривается вопрос о том, как конкретно формулируется порядок сочетания мер обществен-

ного и административного воздействия в некоторых актах местных Советов. При этом анализируются акты, устанавливающие ответственность за нарушение общественного порядка и правил поведения детей и подростков (в подавляющем большинстве актов по другим вопросам об общественном воздействии ничего не говорится). В ряде таких решений прямо предусматривается возможность замены административных взысканий мерами общественного воздействия. Правда, эта практика пока еще немногочисленна и порою противоречива, что объясняется тем, что она не была предусмотрена законами о порядке издания актов с административной санкцией и, в известной мере, формально противоречила этому порядку. Приводимые в работе примеры актов с административной санкцией показывают, что сочетание мер административного и общественного воздействия в части возможности замены первых последними на местах как и другие вопросы этого сочетания понимается иногда принципиально различно. Если исполком Московского областного Совета такую замену допускает в необходимых случаях по усмотрению соответствующих административных органов, то исполком Калининского областного Совета предусматривал непременно предварительное применение мер общественных во всех случаях. В целом же в самих актах с административной санкцией использование общественного воздействия предусматривается еще явно недостаточно (хотя в отдельных случаях и больше, чем это представляется на данном этапе целесообразным). Следствием такого положения является слабое в ряде мест участие общественных организаций в воздействии на нарушителей решений местных Советов. Конечно, органы милиции и административные комиссии во многих случаях используют силы общественных организаций в борьбе с нарушителями рассматриваемых актов независимо от того, что в самих этих актах такое участие общественности и не предусмотрено. Тем не менее, надо сказать, что наличие в решениях местных Советов хотя бы рекомендательных указаний безусловно способствовало бы усилению общественного начала в борьбе за укрепление законности и правопорядка.

Правовое регулирование участия общественности в выполнении указанных функций должно проводиться таким путем и в такой степени, которые бы наилучшим образом обеспечили эффективность такого участия, его массовость и создание предпосылок для дальнейшего усиления. При этом не должно быть излишней юридикации форм и методов уча-

ствия общественности в обеспечении законности и правопорядка, сковывающей развитие общественной инициативы. В. И. Ленин указывал, что разнообразие в таком деле «есть ручательство жизненности, порука успеха в достижении общей единой цели» *).

В диссертации высказаны предложения о целесообразности установить в законе нормы, которые ориентировали бы местные Советы широко использовать большие общественные возможности для воздействия на нарушителей. Эти нормы не должны стеснять вырабатываемые в жизни пути, способы и средства общественного воздействия. Высказано предложение о необходимости указать на право местных Советов устанавливать в своих решениях возможность по усмотрению административных органов полной замены административных взысканий мерами общественного воздействия. Также следовало бы включить, как это сделано в законодательстве Киргизской ССР, рекомендации, направленные на усиление общественного звучания административных мер, принимаемых, в частности, административными комиссиями (выездные заседания, информация общественных организаций, публикация некоторых материалов о правонарушителях и т. п.). Кроме того необходимо расширить состав административных комиссий за счет включения в них представителей общественных организаций, как это уже сделано в некоторых республиках **).

Перечисленные изменения и дополнения законодательных актов требуют исключительно точных и четких формулировок с тем, чтобы не допустить возможных на местах перегибов и ошибок. Следовало бы подумать о нормах, специально посвященных вопросам правильного и разумного сочетания мер административного и общественного воздействия, в частности, о недопущении излишнего дублирования одних мер другими и т. п. Тогда безусловно и практика издания местными Советами своих актов с административной санкцией больше бы

*) См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 375.

**) Названные предложения соответствуют требованиям Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». В законодательство республик уже вносятся необходимые изменения, в том числе устанавливаются некоторые нормы о сочетании мер общественного и административного воздействия. Они должны не только дублировать нормы союзного Указа, но и развивать и конкретизировать эти нормы.

отвечала требованиям общественного развития — обеспечивала бы более активное участие общественности в укреплении законности и правопорядка.

В заключении сделан общий вывод о необходимости внесения существенных изменений в порядок правового регулирования издания местными Советами актов с административной санкцией, направленных на обеспечение укрепления законности в работе этих органов и усиления общественного участия в охране правопорядка.

По теме диссертации опубликованы работы:

1. Р. Ф. Васильев — «Об общеобязательных решениях местных Советов». Советы депутатов трудящихся, 1960 г., № 8, стр. 32—37.

2. Р. Ф. Васильев — «Решения местных Советов с административной санкцией». Вестник Московского университета, серия X, Право, 1960 г., № 3, стр. 47—57.

Кроме того некоторые вопросы темы частично изложены в статье автора «Совет решает», опубликованной в газете «Известия» от 12 сентября 1961 года (№ 218(13764)).