Отечественная история
*National History*DOI: 10.17748/2075-9908-2019-11-4-84-96
УДК 93; 340.154**ШИШКИНА Ольга Евгеньевна**Дальневосточный федеральный университет
г. Владивосток, Россия
shishkina.oe@dvfu.ru**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИИ:
ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ (1835- 1892гг.).**

Введение. Актуальность выбранной для научной статьи темы исследования связана с тем, что в настоящее время происходит реформирование института административной ответственности¹. Между тем, в юридической науке существует ряд дискуссионных теоретических вопросов, связанных с сущностью этого вида ответственности, ее соотношением с уголовной ответственностью. На практике также зачастую возникают трудности в разграничении уголовной и административной ответственности как на уровне законодательной деятельности, так и в процессе правоприменения. Автор полагает необходимым обратиться к историческим аспектам соотношения административной и уголовной ответственностей. Целью настоящей статьи является, с одной стороны, выяснение точек соприкосновения в исторической ретроспективе уголовной и административной ответственности и, с другой стороны, обоснование автономности административной ответственности как принуждения, имеющего самостоятельные социальные основания и исторические предпосылки в нашем государстве.

Методы. В статье применяется традиционный историко-правовой метод научного исследования, включающий в себя непосредственный анализ источников российского уголовного и полицейского права 1835- 1892гг. в контексте сложившейся политической и социальной обстановки. Автор также факультативно использует метод сравнительного исследования, обращаясь к истории тех или иных правовых институтов ряда зарубежных государств.

Результаты. В дореволюционном полицейском праве России выработалась концепция государственного принуждения, включающая в себя меры предупреждения и пресечения, а также меры, близкие к наказаниям и применяемые в административном порядке. Кроме того, в рамках уголовного права рассматриваемого нами периода наметилась тенденция дифференциации на преступления и мало-важные проступки. Кроме того, было установлено, что два фактора влияют на создание права административных правонарушений:

¹ См., напр.: Опубликована концепция нового КоАП РФ [Электронный ресурс] <https://www.garant.ru/news/1276518/> (дата обращения 13.08.2019).

1) увеличение наказуемости нежелательного для государства поведения в различных сферах общественной жизни требует дифференциации ответственности, выделения различных видов противоправного поведения.

2) разрешительный тип правового регулирования, связанный с установлением порядка реализации личных, политических, иных прав способствует развитию теории административного принуждения различных видов, в том числе административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Автор предполагает, что сделанные им выводы помогут провести исторические параллели с настоящим временем.

Ключевые слова: полицейское право, уголовное право, административная ответственность, уголовная ответственность, административное правонарушение, преступление, проступок.

Для цитирования: Шишкина О.Е. Административная ответственность в России: история возникновения и социальные основания (1835- 1892гг.).

Историческая и социально-образовательная мысль. 2019. Том. 11. № 4. С. 84-96.
doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-4-84-96.

OLGA. E. SHISHKINA

Far Eastern Federal University
Vladivostok, Russia
shishkina.oe@dvfu.ru

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN RUSSIA: HISTORY OF ORIGIN AND SOCIAL BASIS (1835–1892).

Introduction. The relevance of the research topic chosen for the scientific article is related to the fact that the institution of administrative responsibility is currently being reformed. Meanwhile, in legal science there are a number of debatable theoretical issues related to the essence of this type of responsibility, its relationship with criminal liability. In practice, difficulties often arise in distinguishing between criminal and administrative liability both at the level of legislative activity and in the process of law enforcement. The author considers it necessary to turn to the historical aspects of the correlation of administrative and criminal liability. The purpose of this article is, on the one hand, to clarify common ground in the historical retrospective of criminal and administrative responsibility and, on the other hand, to justify the autonomy of administrative responsibility as coercion, which has independent social foundations and historical background in our state.

Methods. The author uses the traditional historical and legal method of scientific research, which includes a direct analysis of the sources of Russian criminal and police law of 1835-1892. in the context of the current political and social situation. The author also optionally uses the method of comparative research, referring to the history of various legal institutions of a number of foreign states.

Results. In the pre-revolutionary police law of Russia, the concept of state coercion was developed, which includes measures of prevention and suppression, as well as measures close to punishments and applied administratively. In addition, under the criminal law

of the period under consideration, there has been a tendency to differentiate into crimes and unimportant misconduct. In addition, it was found that two factors influence the creation of the right of administrative offenses:

1) the increase in the punishability of undesirable behavior for the state in various spheres of public life requires differentiation of responsibility, allocation of various types of illegal behavior.

2) the permissive type of legal regulation associated with the establishment of the procedure for the implementation of personal, political, other rights contributes to the development of the theory of administrative coercion of various types, including administrative responsibility as an independent type of legal responsibility. The author suggests that his conclusions will help draw historical parallels with the present.

Keywords: police law, criminal law, administrative liability, criminal liability, administrative offense, crime, misconduct.

For citation: Shishkina O.E. Administrative responsibility in Russia: history of origin and social basis (1835–1892). *Historical and Social-Pedagogical Studies*. 2019. Vol. 11. No.4. PP. 84-96.

doi: 10.17748/2075-9908-2019-11-4-84-96. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение.

Административная ответственность в Российской Федерации является сегодня одной из самых распространенных и наиболее часто применяемых мер государственного принуждения. Так, по данным Судебного Департамента при Верховном Суде РФ только судами общей юрисдикции за 2018 год было подвергнуто административным наказаниям 5 661 343 физических лиц¹. При этом по всем составам Уголовного Кодекса за 2018 год было осуждено с применением уголовных наказаний 658 291 человек. Обосновано считается, что административная ответственность – более мягкий и профилактический вид ответственности в сравнении с уголовной ответственностью, поскольку административный правонарушитель, не имея судимости, не утрачивая свободу и свои обычные социальные связи, в то же претерпевает на себе негативную государственную оценку в виде лишения преимущественно финансового характера и имеет реальные шансы скорректировать свое поведение с требованиями государства. Однако, с другой стороны, повышенная популярность административных мер воздействия у законодателя и правоприменителя свидетельствует об общей репрессивности правовой политики современного государства, которое компенсирует «гуманизацию» уголовного права ужесточением мер административного принуждения. Был возвращен из советского прошлого институт так называемой административной преюдиции, когда после неоднократного совершения административного проступка, за это же правонарушение наступает уже уголовная ответственность; постоянно увеличивается количество составов административных правонарушений, а административные штрафы по своим размерам вполне сопоставимы с уголовными. Обсуждается вопрос о введении в Уголовный Кодекс РФ уголовных проступков. Грани между уголовной и административной ответственностью стираются. Как спра-

¹ См.раздел «Судебная статистика» на официальном сайте Судебного Департамента при Верховном Суде РФ[Электронный ресурс] <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения 13.08.2019).

ведливо отмечает судья Конституционного Суда РФ С.Д.Князев, «конституционные дефекты административной ответственности обуславливаются отсутствием до настоящего времени надлежащей ясности в вопросе о сущности, юридической природе и отличительных правовых признаках этого вида ответственности, особенно в соотношении с ответственностью уголовной»[1, с. 20-21]. В этой связи целью настоящей статьи является, с одной стороны, выяснение точек соприкосновения в исторической ретроспективе уголовной и административной ответственности и, с другой стороны, обоснование автономности административной ответственности как принуждения, имеющего самостоятельные социальные основания и исторические предпосылки в нашем государстве.

Через уголовные проступки к административным правонарушениям.

В первом кодифицированном акте феодального права русского государства - Судебнике 1497 г. были предусмотрены наказания за «лихие дела». В отличие от «обиды» Русской правды, «лихое дело» влекло наказание не только перед тем, кому был причинен вред, но и перед всем государством. Например, в статье 8 Судебника говорилось: «А доведут на кого татьбу, или разбой или душегубство, или ябедничество, или иное какое лихое дело, и будет ведомой лихой, и боярину того велите казнити смертной казнью»¹. Корни уголовной ответственности уходят в представления об ответственности, наступающей за посягательства против церкви, государственной власти, жизни, собственности. Мы убеждены, что применительно к преступлениям против жизни, собственности, религии справедливо высказывание Дюркгейма: «Не следует говорить, что действие возмущает общее сознание, потому что оно преступно, но что оно преступно, потому что возмущает общее сознание»[2, с.80]. Преступление имеет глубокие религиозные и социально-психологические корни и основу в самой человеческой природе, а также в общественном сознании (если, конечно, верить в его существование).

Зарождение такого понятия как проступки и (или) административные правонарушения стало возможным только благодаря регулированию и установлению государством различных правил общественной жизни в связи с ее усложнением, экономическим развитием, научно-техническим прогрессом, внутренними социально-политическими отношениями и другими факторами. Безусловно, данные обстоятельства повлияли и на развитие уголовной ответственности, расширяя ее за счет преступлений против порядка управления, безопасности в различных сферах². Административные правонарушения не коренятся в коллективном сознании, не вызывают бурной реакции общества. Совсем разный эффект получит информация в СМИ о том, что «кто-то нарушил правила дорожного движения» (даже при том, что люди в большинстве своем признают необходимость их соблюдения) и о том, что «кто-то сбил пешехода насмерть». Последнее, хотя и связано с нарушением правил, но приравнивается в обыденном сознании к убийству.

Однако мы видим, что вышеуказанные обстоятельства, связанные с изданием государством административных правил, так или иначе имеют место, во всех

¹ Судебник 1497 года /Законодательные памятники русского централизованного государства XV-XVII веков. Судебники XV-XVII веков / Под общей редакцией академика Б.Д.Грекова. М.-Л. Издательство Академии наук СССР, 1952. С. 20.

² Так, не напрасно британской системе общего права известна классификация посягательств по так называемому «моральному» признаку – на преступления “malum in se” (преступные сами по себе - wrong in itself, например, убийство) и “mala prohibita” (преступны, потому что запрещены, например, нарушение скоростного режима).

государствах, но в разных государствах «праву административных правонарушений» в силу различных причин придается разная степень автономности как с точки зрения объема и формы правового регулирования, так и с точки зрения науки его изучающей. Помимо прочих, основные причины, на наш взгляд, кроются в признанном в государстве соотношении «личной свободы» и государственного вмешательства или государственного контроля над ней.

Например, в Англии право составлять союзы, ассоциации и право устраивать публичные собрания, митинги не имело характера самостоятельного права (в отличие от Франции, Бельгии, Италии, других стран), а являлось ничем иным, как проявлением личной свободы. Так незаконными митингами по английскому праву считались собрание лиц, которые имели намерение произвести нарушение общественного спокойствия, или действительно производили его, или же побуждали других основательно опасаться такого нарушения. Напротив, в Германии свобода собраний и союзов подлежала регулированию. Законом 1832 года были воспрещены союзы с политическими тенденциями, а для всякого рода общественных собраний и народных празднеств было обязательным предварительное правительственное разрешение. Что касается истории нашего государства, то *«по условиям государственного строя России, в ней нет ни политических союзов, ни народных собраний или публичных митингов»* [3, с.67-87]. Так, согласно ст. 113 Устава о предупреждении и пресечении правонарушений: *«когда соберется народ в шумном и беспорядочном скопище, то полиция должна заставить толпу разойтись по домам, а в случае нужды и при недостаточности полицейских средств могут быть призваны войска»*¹.

В тех государствах, где государственный и общественный строй сопровождался детальной регламентацией общественной и частной жизни, в большей степени в юридической науке развилась теория государственного принуждения. Так, переход от средневековой корпоративной и сословной монархии к единой и абсолютной монархии в западно-европейских континентальных государствах (в особенности Франции и Германии) дал начало административной централизации, созданию централизованных органов управления и регламентированию всех сторон общественной жизни. Известны имперские полицейские регламенты (Reichspolizeiordnungen) 1548 и 1577 годов. В них встречаются самые разные постановления: о солдатах и матросах; о торговле евреев, об адвокатах и лицах, занимающихся извозным промыслом; о ярмарках и книжной цензуре, о бродягах и цыганах; о преследовании роскоши в одежде и напитках и т.д. – , одним словом, обо всем том, что входило в те времена в состав широкого понятия «полиция» [3, с.4]. Многочисленные административные правила, запреты и ограничения влекли применение различных мер принуждения за их нарушения, которые начали дифференцироваться по степени их суровости и порядку применения уже в силу самого огромного объема административных предписаний и запретов на меры предупреждения, пресечения, взыскания и наказания различной степени суровости.

Профессор А.П. Кирин, в работах которого уделено существенное внимание истории развития российского полицейского и административного права в целом, а также института административной ответственности, в частности, отмеча-

¹ Устав о предупреждении и пресечении преступлений: (Св. зак. т. 14, изд. 1857) : доп. и изм. по Продолж. 1863, 1864, 1868, 1869 и 1871 гг. с разъяснениями по Уложению о наказаниях изд. 1866 г. и по Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. [Электронный ресурс] <https://www.prilib.ru/item/459984>.

ет, что «возникновение, становление и развитие в российской правовой системе полицейского, а затем административного права, и, как составной их содержательной части, института «отрицательных» мер (то есть юридической ответственности за «маловажные проступки»), базировалось изначально, прежде всего, на идеях и положениях германской (прусской) юридической концепции полицейского права»[4, с. 37-38].

Мы находим закрепление таких отрицательных мер в административно-правовых источниках Российской империи первой половины XIX века. Так, Сельский полицейский устав для государственных крестьян (входил в Устав о благоустройстве в казенных селениях, который, свою очередь, входил в Свод законов Российской империи, вступивший в силу с 1 января 1835 года) возлагал на государственных крестьян многочисленные обязанности и запреты. Например, по воскресеньям и торжественным дням запрещалось до окончания литургии начинать пляски, музыку и песни, как на улицах, так и в домах (п.214); запрещалось распространять слухи и толки, предосудительные для Правительства (п.231), запрещались сходбища и собрания (п.233), запрещалось пьянство и покупка вина в долг (п.240), запрещалась самовольная рубка лесов и всякая рубка лесов с 1 марта по 1 сентября (пп.266, 267) и др.¹ Такое детальное полицейское регулирование, обусловленное необходимостью поддержания порядка среди довольно большой части населения России, безусловно, повлияло на развитие института проступков. Запреты и обязанности нуждались в подкреплении мерами принуждения. Устав сельский судебный для государственных крестьян закреплял проступки, которые определял как деяния, запрещенные законом под страхом легкого наказания или полицейского исправления. Проступки делились на три вида по степени виновности на умышленные, неосторожные и случайные. Наказания за эти проступки назывались исправительными, и их следовало отличать от уголовных наказаний (п.408). К ним относились: отобрание вещей запрещенных; денежное взыскание; употребление в работу; заключение под стражу; наказание розгами; удаление от общества (п.421). Денежное взыскание устанавливалось в размере не менее 25 копеек и не более одного 1-го рубля в зависимости от размера причиненного ущерба (п.423). Деньги выплачивались не потерпевшему, а обращались в хозяйственный капитал (п.424). Работы в качестве наказания были общественными и назначались на срок от одного до шести дней. Для выполнения общественных работ крестьян следовало направлять в образцовые фермы и хутора, либо они должны были мести улицы, площади, пристани, чистить колодцы, копать рвы и строить мосты (п.п.426, 427).

Мы также обнаруживаем деление противоправного поведения на преступления и проступки в уголовно-правовых источниках первой половины XIX века. Раздел 1 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. (далее по тексту – Уложение 1845 года) назывался «О преступлениях, проступках и наказаниях вообще»². Под преступлением в статье 1 понималось «всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав Власти Верховной и установленных ею Властей, или же на права и безопасность общества

¹ Устав о благоустройстве в казенных селениях / Свод законов Российской империи. Том двенадцатый. Часть II. Уставы о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи. СПб. 1857. С. 4-73.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных от 15 августа 1845 г. [Электронный ресурс]/ **Россия. Законы и постановления.**
<https://dlib.rsl.ru/viewer/01002889696#?page=1> (дата обращения 13.08.2019).

или частных лиц». Под проступком в статье 2 понималось нарушение правил, предписанных для охранения определенных законом прав и общественной или же личной безопасности или пользы. Наказания в Уложении, прежде всего, разделялись на уголовные и исправительные, выделялись также наказания по службе. К уголовным наказаниям согласно статье 19 относились, например, лишение всех прав состояния и смертная казнь; лишение всех прав состояния и каторжные работы; телесное наказание от 30 до 100 ударов плетьюми через палача с наложением клейма и каторжные работы с лишением всех прав состояния и др. К исправительным наказаниям согласно статье 34 относились, например, потеря всех особых прав и преимуществ, ссылка на житье в отдаленные или менее отдаленные места Сибири, наказание от 50 до 100 ударов розгами через полицейских служителей; временное заключение в крепости с лишением некоторых особых прав и преимуществ; временное заключение в смиренном доме с лишением некоторых особых прав и преимуществ; временное заключение в тюрьме, кратковременный арест; выговоры в присутствии суда; замечания или внушения от мест судебных или правительственных; денежные взыскания.

К этому времени из недр полицейского права постепенно начали выделяться административное и уголовное право как самостоятельные отрасли. При этом как с точки зрения законодательного регулирования, так и с точки зрения восприятия академическим сообществом преступления и проступки были предметом регулирования уголовного права.

Необходимо отметить, что между административным и уголовным правом сохранялась тесная взаимосвязь. Например, Строительный устав, который имел 4 редакции 1832, 1842, 1857, 1900 годов, действовал до 1917 года в главе «Ответственность» содержал отсылки как к Уложению о наказаниях, так и предусматривал конкретные составы и меры наказания для специальных субъектов, например, согласно ст. 1059 если возведенное здание или сооружение разрушится из-за неправильности построек, то виновные архитектор, помощник архитектора, техник - строитель приговариваются в первый раз к аресту на время от трех недель до трех месяцев, во второй раз - к заключению в тюрьме на время от двух до четырех месяцев. В третий раз налагались не только основное (заключение в тюрьму), но и дополнительное наказание – воспрещение производить какие-либо строения в продолжение определяемого судом времени от трех до шести лет, что публиковалось в ведомостях обеих столиц и губернаторских ведомостях¹.

В Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года² *«преследуется уже более четкое фактическое разграничение преступлений и мало-важных проступков посредством их систематизации в структуре Устава на основании квалификационного по сути (в современном понимании) критерия меньшей общественной опасности проступков и установления за них меньших по строгости наказаний, нежели чем за преступления»* [4, с.40]. Устав 1864 года содержал примерно на ½ составы и наказания, вполне сопоставимые с современными административными правонарушениями и наказаниями. Так он устанавливал от-

¹ Устав Строительный [Электронный ресурс] / Свод законов Российской империи. Том двенадцатый. Часть I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный <https://runivers.ru/bookreader/book388218/#page/366/mode/1up> (дата обращения 16.08.2019)

² Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями [Электронный ресурс] / Судебные Уставы от 20 ноября 1864 г. <http://civil.consultant.ru/reprint/books/331/4.html#img5> (дата обращения 16.08.2019)

ветственность за проступки против порядка управления (например, за неисполнение законных распоряжений власти полагалось денежное взыскание не свыше пятнадцати рублей), проступки против благочиния, порядка и спокойствия (например, за распространение ложных слухов виновные подвергались аресту не свыше пятнадцати дней или денежному взысканию не свыше пятидесяти рублей), проступки против общественного благоустройства (например, за своз мусора, нечистот или палого скота не в назначенное для того место на виновных налагалось денежное взыскание не свыше трех рублей с каждого воза или каждой скотины) и т.п. Устав также устанавливал ответственность за нарушение административно-правовых актов, содержащих правила поведения в различных сферах общественной жизни (устава о паспортах, строительного устава, пожарного устава, почтового устава). Наличие таких многочисленных правил, безусловно, способствовало расширению составов правонарушений и необходимости их внутренней дифференциации, первоначально в рамках уголовного права на преступления и проступки. Рассматривались они по общему правилу, в порядке, предусмотренном Судебным Уставом об уголовном судопроизводстве от 20 ноября 1964 года. Однако, на наш взгляд, более важно то, что были изъятия из общего судебного порядка рассмотрения дел. Например, в соответствии с Лесным уставом¹ ведомства могли рассматривать дела о добровольно объявленном перерубе деревьев по количеству или по размерам, когда он превышает дозволенную рубку не более десяти на сто деревьев; об увозе, отпущенного по билету леса прежде освидетельствования его, когда в правильности порубки не представляется никакого сомнения; о вырубке леса после означенного в билете срока; о добровольно объявленном излишке, не превышающем десяти на сто при дозволенной заготовке лесных изделий; о не вывозках в означенный в билетах срок заготовленных лесных материалов. Обвиняемому в таком нарушении постановлении о лесах, за которое следовало лишь денежное взыскание местное лесное или горное начальство могло позволить внести причитающуюся с него сумму. При внесении такой обвиняемый освобождался от преследования судебным и полицейским порядком, и производство прекращалось.

Существенное влияние на генезис института административной ответственности оказали сословный уклад общественной жизни, что отмечает также и профессор А.П. Кирин в своей диссертации[4, с. 44-45], и необходимость бороться с назревающим социально-революционным движением. Так, например, в 1861 году в результате проведения крестьянской реформы был создан волостной суд, который рассматривал маловажные проступки крестьян (п. 95 Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости)². Суд имел право накладывать наказания в виде ареста до 7 дней, общественных работ до 6 дней, денежного

¹Устав Лесной [Электронный ресурс]/Свод законов Российской Империи. Том VIII. Часть I. <http://civil.consultant.ru/reprint/books/199/191.html#img192> (дата обращения 16.08.2019).

² Высочайше утвержденное Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости [Электронный ресурс] / Полное собрание законов Российской империи. № 36657 (Собрание Второе. Т. 36, Ч. 1) https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%B8%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%B8/%D0%92%D0%A2/%D0%A1%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B5/36657 (дата обращения 16.08.2019).

штрафа до 3 рублей, порки розгами до 20 ударов. Решение суда считалось окончательным. Оно могло быть обжаловано в случаях принятия к своему разбору неподсудного дела; определения наказания, превышающего предоставленную суду власть; решения суда без вызова сторон. Наряду с судебным порядком сохранялся и административный порядок с возможностью судебного обжалования. Так согласно п. 64. Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, сельскому старосте предоставлялось право, за маловажные проступки, совершенные лицами, ему подведомственными, подвергать виновных: назначению на общественные работы до двух дней, или денежному, в пользу мирских сумм, взысканию до одного рубля, или аресту, не более двух дней. Кто считал себя неправильно подвергнутым взысканию, тот мог принести жалобу в семидневный срок мировому посреднику. Такое же право подвергать виновных взысканию было представлено волостному старшине (ст.85 Положения). 12 июля 1889 года в рамках контрреформ было принято Положение о земских участковых начальниках¹, заменивших на большей части территории государства мировых судей. Как отмечают исследователи, учреждение откровенно сословного, совмещающего в себе административно-судебные функции института земских участковых начальников вместо выборных и независимых судей было вызвано не недостатками судебной системы, а крестьянским вопросом [5, с.293]. *«Правительство считало, что споры, недовольства в среде крестьян подлежат строгому контролю со стороны местной и центральной власти, дабы не допустить каких-либо вооруженных выступлений. Отсюда простой вывод: мировой суд с его демократическими началами построения противоречил указанным целям правительства»* [6, с. 164]. Земские участковые начальники осуществляли управленческие, надзорные, карательные функции, а также рассматривали жалобы на действия должностных лиц. На них лежали полномочия по заведованию управлением и земельным устройством (п.22). Земские начальники осуществляли надзор согласно п. 23 и 24 за всеми установлениями крестьянского общественного самоуправления, за действиями волостных старшин и сельских старшин по охране общественного порядка. Согласно п. 47 Положения земские участковые начальники наделялись полномочиями мировых судей. Согласно п. 61 в случае неисполнения законных распоряжений или требований земского участкового начальника лицами, подведомственными крестьянскому общественному управлению, начальник имел право подвергать виновного без всякого формального производства аресту не свыше трех дней или штрафу не свыше шести рублей. Начальник мог подвергать также без всякого формального производства вследствие рассмотрения жалоб, а также в случае непосредственного обнаружения им маловажных проступков должностных лиц сельского и волостного управлений одному из следующих взысканий: замечание, выговор, денежное взыскание не свыше пяти рублей или арест на время не свыше семи дней (п.62).

Таким образом, с одной стороны, деление противоправных деяний в рамках уголовного права на преступления и проступки можно рассматривать в качестве предпосылок разграничения уголовной и административной ответственности при понимании их общих начал. Однако, с другой стороны, такое деление уголовных нарушений на преступления и проступки имело и имеет место и в других государствах (США, Великобритания и др.), между тем административная ответственность в «нашем» понимании в них не сложилась. Следовательно, необходимо

¹Положение о земских участковых начальниках [Электронный ресурс]
<http://istmat.info/node/33969>(дата обращения 16.08.2019).

найти дополнительные факторы, способствующие возникновению данного института.

Через административное предупреждение и пресечение к административным взысканиям.

Для более полного уяснения генезиса административной ответственности существенно установить ее связь с историей административного принуждения в целом, и таких его видов, как предупреждение и пресечение. И.Т.Тарасов выделял в полицейском праве право принуждения и различает распорядительную власть и принудительную власть: «в принуждении заключается крайнее средство, которым располагают полиция и администрация в исполнительной деятельности их, и принуждением наиболее легко и часто могут быть нарушены права граждан, а потому необходимо установление таких переходных моментов от распоряжения к принуждению, которые, с одной стороны, обеспечивали бы применение принуждения только в крайних мерах и при наличии сопротивления, с другой – предваряли бы заинтересованных в том, что наступит принуждение» [7, с. 65].

Дореволюционное российское полицейское право вырабатывало запас принудительных мер в части предупреждения и пресечения преступлений и проступков. Ранее приведенный Сельский полицейский устав для государственных крестьян предусматривал меры предупреждения убийств и телесных повреждений, например, запрещалось носить при себе оружие, кроме случаев ловли диких зверей и охоты (п.245) запрещалось принимать у себя в домах и укрывать бродяг, беглых и людей бестранспортных. Их следовало крестьянам ловить и представлять сельскому старосте (п.256). Устав также закреплял меры предупреждения воровства и других законопротивных проступков, например, возлагал на государственных крестьян обязанности доносить начальству об умысле на поджог (п.277), о скопищах воров и разбойников (п.276), о любых других законопротивных проступках (п.278). Были также предусмотрены меры для предупреждения эпидемий и эпизоотий (глава 6), пожаров (глава 7 Устава). Во второй половине XIX в. под влиянием потребностей, вызванных борьбой с социально-революционным движением получило развитие законодательство об исключительных мерах. В этот же период произошла трансформация правоохранительной системы. 06 августа 1880 года при Министерстве внутренних дел был сформирован Департамент полиции. В контакте с ним действовал Отдельный корпус жандармов, который вошел в Министерство внутренних дел. В 1881 году было принято Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия¹. «В тех случаях, когда проявления преступной деятельности лиц, злоумышляющих против государственного порядка и общественной безопасности, принимают в отдельных местностях столь угрожающий характер, что вызывают необходимость особых мероприятий, направленных к прекращению сих проявлений, местности эти объявляются, в установленном порядке, в исключительном положении» (ст.4). Одной из наиболее часто практикуемых мер, при действии исключительного положения, являлась высылка административным порядком лиц, признаваемых вредными для государственного и общественного спокойствия, в какую-либо местность Европейской и Азиатской России, с обязательством безотлучного в ней пребывания в течение назначенного срока [3, с. 224]. Другой мерой

¹Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия [Электронный ресурс] <http://музейреформ.рф/node/13672> (дата обращения 16.08.2019)

являлся полицейский надзор, учреждаемый по распоряжению административных властей. Он регулировался Положением Комитета министров от 12 марта 1882 г. (приложение 2 к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений 1882г.). Полицейский надзор как мера предупреждения преступлений против существующего государственного порядка учреждается над лицами, вредными для общественного спокойствия, тем же порядком, какой установлен для административной высылки. Полицейский надзор учреждался над административным порядком высланными в силу самого водворения и на срок, для него определенный, но он мог быть учреждению над лицом в месте его жительства, на срок не выше 5 лет. У поднадзорных существенно ограничивалось право на передвижение[3, с. 224-226]. Кроме того Положение о полицейском надзоре устанавливало ряд ограничений по отношению к занятиям поднадзорных. Министру внутренних дел предоставлялось право воспрещать поднадзорному непосредственное получение им почтовой или телеграфной корреспонденции. Последняя в таком случае подлежала предварительному просмотру[3, с. 227]. За неисполнение изложенных правил и неявку к сроку из разрешенной отлучки поднадзорные подвергались аресту при полиции: по постановлениям местного начальника уездной или городской полиции – на срок до 3-х суток, по распоряжению местного губернатора – до 7 дней, по предписанию министра внутренних дел – до 1 месяца и в этом последнем случае арест мог быть назначен при тюрьме, даже если поднадзорный по правам состояния, подлежал аресту при полиции[3, с. 228].

Анализируя вышеизложенный материал, мы видим формирование мер государственного принуждения как в полицейском (административном), так и в уголовном праве, а также тесную взаимосвязь уголовного и полицейского (административного) права. Например, И.Т. Тарасов следующим образом определял соотношение полицейского права и уголовного права: *«уголовное право имеет своим предметом преступления и наказания, полицейское же право исследует, между прочим, социальные причины преступлений и способы предупреждения и пресечения их, равно как и обеспечение наказуемости преступлений. Мало того, некоторые меры, имеющие характер наказаний, исследуются в полицейском праве в качестве мер безопасности, например, высылка и ссылка, и, обратно, некоторые меры безопасности исследуются в уголовном праве как в качестве наказаний, например, отдача под надзор полиции»*[7, с. 4-5].

Более того, мы обнаруживаем, что представление об административных взысканиях возникло в российском полицейском праве с целью ограничения каких-либо прав в каких-либо сферах – как о мерах общего характера, не связанных с уголовными наказаниями. Ярким примером является сфера печати и цензуры. В начале 1863 года цензурные учреждения были переданы в Министерство внутренних дел от Министерства народного просвещения. В 1865 г. был принят закон о печати, который предусматривал освобождение от предварительной цензуры печатаемых в столице книг значительного объема и периодических изданий с условием подчинения их административным ограничениям. Речь идет, в частности, о следующих мерах[3, с. 178]:

- 1) предостережение и временная приостановка издания;
- 2) прекращение издания;
- 3) воспрещение печатать частные объявления.
- 4) воспрещение розничной продажи.

В литературе того времени данные меры называли административными взысканиями и приводили их статистику: с 1865 года по 1899 г. всего было наложено 615 административных взысканий на 139 изданий. Наиболее многочислен-

ные были предостережения - 251 раз в отношении 66 повременных изданий. Второе место – воспрещение розничной продажи с 1870 года эта мера была принята 192 раза к 65 изданиям. Временная приостановка -166 раз к 82 изданиям. Запрещение печатать частные объявления – 26 раз к 20 изданиям. Полное прекращение - 17 изданий [3, с. 180].

Таким образом, в российском полицейском праве формировалась своя теория принуждения, которое считалось ограничением прав, и целью науки полицейского права того периода было выработать необходимый баланс между публичными интересами и недопущением чрезмерного ограничения.

Заключение.

В дореволюционном полицейском праве России выработалась концепция государственного принуждения, включающая в себя меры предупреждения и пресечения, а также меры, близкие к наказаниям и применяемые в административном порядке. Кроме того, в рамках уголовного права рассматриваемого нами периода наметилась тенденция дифференциации на преступления и маловажные проступки, схожие с современными административными правонарушениями. Мы также приходим к выводу, что два основных фактора влияют на создание права административных правонарушений:

1) увеличение наказуемости нежелательного для государства поведения в различных сферах общественной жизни требует дифференциации ответственности, выделения различных видов противоправного поведения.

2) разрешительный тип правового регулирования, связанный с установлением порядка реализации личных, политических, иных прав способствует развитию теории административного принуждения различных видов, в том числе административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Князев С.Д. Законодательство об административной ответственности: состояние и перспективы реформирования (на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации)// Журнал конституционного правосудия. 2019. № 4 (70). С. 20-31.
2. Дюргейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991. 576 с.
3. Дерюжинский В.О. Полицейское право: пособие для студентов. Санкт-Петербург: Сенатская типография, 1903. 499 с.
4. Киринов А.П. Теория административно-деликтного права: дисс. ... д.ю.н. Уфа, 2012. 398 с.
5. Тетюхин И.Н. «Положение о земских участковых начальниках» от 12 июля 1889 г. и его влияние на мировой суд // Вестник ТГУ. 2008. Вып. 8(64). С. 293-296.
6. Гильманов И.М. 20 ноября 1864 года – день создания мирового суда в царской России//Бизнес в законе. 2006. № 3-4. С.159-166.
7. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. Учебник. М.: Печатня С.П. Яковлев, 1897. 701 с.

REFERENCES:

1. Knyazev S.D. Zakonodatel'stvo ob administrativnoj otvetstvennosti: sostoyanie i perspektivy reformirovaniya (na osnove pravovyh pozitsij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii) [Legislation on administrative responsibility: state and prospects of reform (based on the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice. 2019. No 4 (70). pp.20-31. (In Russ).
2. Durheim E. O razdelenii obshchestvennogo truda. Metod sociologii. [On the division of social labor. The method of sociology]. M.: Science, 1991. 576 p. (In Russ).
3. Deryuzhinsky V.O. Policejskoe pravo: posobie dlya studentov [Police law: student manual]. St. Petersburg: Senate Printing House, 1903. 499p. (In Russ).
4. Kirin A.P. Teoriya administrativno-deliktnogo prava: diss. ... d.yu.n. [Theory of administrative-tort law: diss. ... doctor of Law]. Ufa, 2012. 398p. (In Russ).
5. Tetyukhin I.N. «Polozhenie o zemskih uchastkovykh nachal'nikah» ot 12 iyulya 1889 g. i ego vliyaniye na mirovoj sud ["The provision of the Zemsky district commanders" of July 12, 1889 and its influence on the magistrate court] Vestnik TGU = Bulletin of TSU. 2008. Issue. 8 (64). P. 293-296. (In Russ).
6. Gilmanov I.M. 20 noyabrya 1864 goda – den' sozdaniya mirovogo suda v carskoj Rossii [November 20, 1864 - the day of the creation of a world court in Tsarist Russia] Biznes v zakone = Business in law. 2006. No. 3-4. P.159-166. (In Russ).
7. Tarasov I.T. Ocherk nauki policejskogo prava. Uchebnik [Essay on the science of police law. Textbook]. M.: Pechatnya S.P. Yakovlev, 1897. 701 p. (In Russ).

Сведения об авторе: Шишкина Ольга Евгеньевна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, 690091, Приморский край, г. Владивосток, ул. Суханова, 8. г. Владивосток, Россия. shishkina.oe@dvfu.ru

Статья поступила в редакцию 05.08.2019

После доработки: 19.08.2019

Принята к публикации: 25.08.2019

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи

Information about the author: Shishkina Olga Evgenievna, Associate Professor, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law School of the Far Eastern Federal University, 690091, Primorsky Territory, Vladivostok, st. Sukhanova, 8. Vladivostok, Russia. shishkina.oe@dvfu.ru

Received: 05.08.2019

Received after reworking: 19.08.2019

Accepted for publication : 25.08.2019

The author have read and approved the final manuscript