

Отечественная история *National History*

Научная статья

DOI: 10.17748/2075-9908-2021-13-2-161-174
УДК 93; 340.154

ПРИЧИНЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПОСТРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (1917–1924 гг.).

ШИШКИНА Ольга Евгеньевна

Дальневосточный Федеральный Университет
г. Владивосток, Россия

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3545-3985>
shishkina.oe@dvvfu.ru

Введение. Актуальность данной темы обусловлена продолжающимся в настоящее время реформированием ответственности за административные правонарушения, дискуссиями, которые ведутся в научной литературе, по вопросам разграничения преступлений и административных правонарушений и основаниям их деликтолизации. Исследование исторических этапов нормативного обособления ответственности за административные правонарушения с точки зрения происходящих событий в политической, экономической и социальной жизни, на наш взгляд, помогает в определении тенденций развития данного института. В настоящей статье автор ставит цель выявить причины и условия формирования административной ответственности как самостоятельного института после Великой Октябрьской социалистической революции. Постепенное нормативное обособление ответственности за административные правонарушения от уголовной ответственности приходится на период военного коммунизма и первую половину новой экономической политики (НЭП).

Методы: Автор использует классический историко-правовой метод исследования, включающий в себя как хронологический анализ социальных, политических и экономических факторов, так и исследование правового регулирования соответствующих правовых институтов в определенный период времени.

Результаты. В рассматриваемый период времени меры административного принуждения являлись одним из средств укрепления социалистической законности и обеспечения основ революционного порядка. Нормативное обособление административной ответственности от уголовной ответственности в первую половину новой экономической политики было обусловлено развитием экономических отношений, техническим прогрессом, а в целом было связано с общей тенденцией обусловленного советской идеологией разрешительного типа правового регулирования, увеличением количества издаваемых государством правил в различных сферах общественной жизни, созданием контрольно-надзорных органов, которым требовались собственные оперативные рычаги воздействия на граждан и организации, в том числе в виде наложения взысканий.

Ключевые слова: административная ответственность, административное принуждение, государственное принуждение, административное правонарушение, административное наказание, военный коммунизм, новая экономическая политика

Для цитирования: Шишкина О.Е. Причины институционализации административной ответственности в постреволюционной России (1917–1924 гг.). // *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2021. Том. 13. № 2. с. 161-174
DOI: 10.17748/2075-9908-2021-13-2-161-174

Original article

THE REASONS FOR THE INSTITUTIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN POST-REVOLUTIONARY RUSSIA (1917–1924)

OLGA E. SHISHKINA

Far Eastern Federal University

Vladivostok, Russia

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3545-3985>

shishkina.oe@dvfur.ru

Introduction. The relevance of this topic is due to the ongoing reform of responsibility for administrative offenses, discussions in the scientific literature on the delimitation of crimes and administrative offenses and the grounds for their delinquency. The study of the historical stages of the normative isolation of responsibility for administrative offenses from the point of view of events taking place in political, economic and social life, in our opinion, helps in determining the development trends of this institution. In this article, the author aims to identify the reasons and conditions for administrative responsibility as an independent institution after the Great October Socialist Revolution. The gradual normative separation of responsibility for administrative offenses from criminal responsibility falls on the period of war communism and the first half of the New Economic Policy (NEP).

Methods. The author uses the classical historical and legal research method, which includes both a chronological analysis of social, political and economic factors, and a study of the legal regulation of legal institutions over a period of time.

Results. In the first years of Soviet power, administrative coercion, along with other measures of state coercion, was considered as one of the means of strengthening socialist legality and fundamental order and security. The normative separation of administrative responsibility from criminal responsibility during the first half of the new economic policy was due to the development of economic relations and technical progress. In general, it was associated with Soviet ideology, a permissive type of legal regulation, an increase in the number of rules issued by the state in various spheres of public life, the creation of control and supervisory bodies that required their own operational leverage on citizens and organizations, including in the form of imposing penalties.

Keywords. administrative responsibility, administrative coercion, state coercion, administrative offense, administrative punishment, war communism, new economic policy

For citation: Shishkina O. E. The reasons for the institutionalization of administrative responsibility in post-revolutionary Russia (1917-1924). *Historical and Social-Educational Idea*. 2021. Vol. 13. No.2. PP. 161-174. (In Russ.).
DOI: 10.17748/2075-9908-2021-13-2-161-174

Введение.

В статье «Административная ответственность в России: история возникновения и социальные основания (1835–1892 гг.)», опубликованной в настоящем журнале за 2019 г. (№ 4, Т.11), нами был сделан вывод о том, что уже в дореволюционном полицейском праве России выработалась концепция административного принуждения, включающего в себя меры предупреждения и пресечения, а также меры, близкие к административным наказаниям. К факторам, это обуславливающим, относились: разрешительный тип правового регулирования, связанный с установлением порядка реализации различных прав в сочетании с «отрицательными мерами» и наказаниями за нарушение данного порядка; объединение в деятельности публичной администрации функций управления, контроля и применения принудительных мер. Было также установлено, что в российском дореволюционном праве сложилась дифференциация деяний на преступления и проступки (правонарушения). Вместе с тем можно предположить, что разграничение преступлений и проступков не обязательно должно или могло быть само по себе привести к образованию автономного права административных правонарушений (если представить поступательное развитие уголовного и полицейского (административного) права в России, не прерванного сменой государственного строя). Так, во многих государствах, не имеющих самостоятельного административно-деликтного права, тем не менее есть внутреннее деление уголовных посягательств на различные виды. Например, в соответствии со ст. 1.04 примерного Уголовного кодекса США посягательства могут быть двух видов: преступления и нарушения. Первые, в свою очередь, подразделяются на фелонии, мисдиминоры и малые мисдиминоры. Совершение нарушения может повлечь за собой только наложение штрафа или другого имущественного взыскания. Нарушение не составляет преступления и осуждение за него «не является основанием для каких-либо правопоражений или ухудшения правового положения» виновного (п. 5 ст. 1.04 примерного Уголовного кодекса) [7]. В Великобритании выделяются субстатутные преступления (regulatory offences), которые вводятся подзаконными актами органами управления. По оценке исследователей, за период с 1997 г. по 2008 г. было создано около трех тысяч таких преступлений [10, с. 17].

В России на окончательную институционализацию ответственности за административные правонарушения, безусловно, повлияла смена государственного строя в результате победы Великой Октябрьской социалистической революции. В науке уголовного права даже встречается мнение, что создание права административных правонарушений в советскую эпоху было обусловлено не особой их природой, а скорее необходимостью обеспечить упрощенное привлечение к ответственности правонарушителей, без должных судебных гарантий [2, с. 41-42]. Такой подход представляется несколько упрощенным, на что справедливо обратил внимание представитель науки административного права профессор А.В. Кириин [4; 5], работы которого содержат наиболее полное исследование этапов развития административной ответственности. Вместе с тем, по нашему мне-

нию, в научной литературе недостаточно внимания уделено изучению процесса институционализации ответственности за административные правонарушения с точки зрения происходящих событий в политической, экономической и социальной жизни. В настоящей статье автор ставит цель выявить причины и условия формирования административной ответственности как самостоятельного института в 1917–1924 гг. Именно на данное время приходится постепенное нормативное обособление ответственности за административные правонарушения от уголовной ответственности.

1. Общие тенденции развития мер административного принуждения в 1917–1920 гг.

В отличие от дореволюционного понимания государственного принуждения как необходимого ограничения прав человека государством [8, с. 64-65; 9, с. 448], В.И. Лениным были провозглашены тезисы о государстве как о продукте непримиримости классовых противоречий и орудии эксплуатации угнетенного класса, его отмирании после исчезновения правящего класса [3, с. 9-23]. На переходный период *«особая сила для подавления» пролетариата буржуазией, миллионов трудящихся горстками богачей должна смениться «особой силой для подавления» буржуазии пролетариатом (диктатура пролетариата)* [3, с. 20]. На практике в задачи большевиков входила борьба как с «буржуазным элементом» и контрреволюцией, так и общеуголовной преступностью, возросшей после революции, а также строительство правовой системы, основанной на новой идеологии революционной законности. *«Революционное право понималось вождем пролетариата как право, охраняющее интересы революции, а революционная законность трактовалась как средство революционного наступления и революционной борьбы советской власти со всеми ее противниками. Причем круг этих противников не был четко очерчен в законодательных актах и мог очень широко трактоваться правоприменителем* [1, с. 30]. Новая власть постепенно заменяла буржуазное полицейское (административное) право на законодательном и институциональном уровнях на новые законодательные акты и институты с соответствующей идеологической и политической окраской, но данные акты и институты еще долго не выстраивались в единую концепцию советского административного права¹. Была ликвидирована полиция и создана рабочая милиция (Постановление Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции»)². Декретом СНК о суде от 24 ноября 1917 г. были упразднены судебные установления. Для борьбы с контрреволюционерами, мародерами учреждались революционные трибуналы³. Дореволюционным законодательством руководствовались в той степени, в которой оно не противоречило декретам советской власти. Были созданы: инспекция труда, должностные лица которой наделялись контрольными полномочиями, а также могли за неисполнение

¹ Согласно Постановлению НКП РСФСР от 12 февраля 1918 г. были упразднены юридические факультеты российских университетов «ввиду совершенной устарелости учебных планов, полного несоответствия этих планов требованиям научной методологии». Срок ликвидации был продлен до 15 марта 1919 г. Кафедра полицейского права, которой руководил с 1911 г. проф. А.И. Елистратов, была упразднена. В 1921 г. в рамках факультета общественных наук была создана кафедра публичного права.

² Библиотека нормативно-правовых актов СССР. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7.htm

³ http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_39.htm

или нарушение декретов, постановлений, других актов советской власти, за неприятие необходимых мер по охране безопасности, жизни и здоровья трудящихся привлекать виновных к суду, а также налагать денежные взыскания в пределах, установленных особой инструкцией¹; жилищно-санитарная инспекция, в чьи обязанности входило обследование жилищно-санитарных условий жизни населения, в том числе применение мер ответственности перед народным судом лиц, виновных в нарушении санитарно-жилищного надзора²; комитеты всеобщей трудовой повинности³ и другие контрольно-надзорные органы⁴. Из первых законодательных актов, детально и комплексно регулирующих порядок управления в определенной сфере общественной жизни, был Декрет от 27 мая 1918 года «О лесах», который предусматривал нарушение уставленных данным декретом обязанностей в качестве оснований для применения к виновным гражданам мер воздействия⁵. «Однако *правотворчество новой власти не всегда поспевало за динамикой политического момента. В большинстве случаев именно соображения революционной целесообразности выступали критерием правильности действий органов и должностных лиц Советской власти*» [1, с. 30]. Принимаемые в первые годы советской власти принудительные меры были отражением принципа революционной целесообразности, позднее – политики «военного коммунизма», отличались чрезвычайностью и вводились по мере потребностей новой власти в борьбе с различными угрозами, среди которых на первом месте были контрреволюционные настроения и истощение материальных ресурсов. Данные меры были направлены преимущественно на разрешение конкретных ситуаций. Одними из самых распространенных мер были реквизиция и конфискация. Например, были приняты: решение СНК о реквизиции у помещиков, кулаков, торговцев и направлении на фронт продовольственных запасов солдатами, матросами, красногвардейцами⁶; циркуляр Народного комиссариата по продовольствию от 16 декабря 1917 года о реквизиции на станциях и пристанях всех мануфактурных и обувных товаров; Декрет СНК от 26 января 1918 года о конфискации акционерных капиталов бывших частных банков⁷ и др. Позднее был принят Декрет «О реквизициях и конфискациях»⁸, устанавливающий органы, уполномоченные на применение данных мер, порядок вынесения постановлений о реквизиции и конфискации, порядок передачи вещей в собственность государства. Реквизиция была мерой государственного принуждения, не связанной с совершением противоправных деяний, под ней понималось *«принудительное отчуждение или временное изъятие государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ за*

¹ http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_286.htm

² Постановление СНК от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ»
http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_464.htm

³ Декрет СНК от 05 февраля 1920 года «О комитетах по всеобщей трудовой повинности (Положение)» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_527.htm

⁴ См., напр., Постановление Народного комиссариата финансов СССР от 02 августа 1919 года «О местных налоговых органах (положение)» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_475.htm

⁵ http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_289.htm

⁶ Сообщение СНК от 11 ноября 1917 года «О борьбе с буржуазией и ее агентами, саботирующими дело продовольствия армии и препятствующими заключению мира»
http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_24.htm

⁷ http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_200.htm.

⁸ Декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 года http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_594.htm

плату, определяемую подлежащими органами власти». Конфискация была мерой наказаний и являлась безвозмездным принудительным отчуждением государством имущества, находящегося в обладании частных лиц и обществ.

Постановлением Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О революционном трибунале печати» при революционном трибунале был учрежден революционный трибунал печати. К преступлениям и проступкам против печати относились *«всякие сообщения ложных или извращенных сведений о явлениях общественной жизни, поскольку они являются посягательством на права и интересы революционного народа»*. В данном постановлении были предусмотрены следующие наказания: денежный штраф, выражение общественного порицания; помещение на видном месте или специальное издание опровержений, временная или навсегда приостановка изданий или изъятие его из обращения; конфискация в общенародную собственность типографии или имущества. При этом применение данных мер не исключало общеуголовной ответственности¹. Зачастую в одном нормативном акте предусматривались принудительные меры различной отраслевой принадлежности для целей борьбы с контрреволюционными явлениями. Так, Декретом ВЦИК от 9 мая 1918 года о предоставлении народному комиссару продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими², народному комиссариату были предоставлены такие полномочия, как: применять вооруженную силу в случае оказания противодействия отбиранию хлеба и иного продовольствия, увольнять, смещать, предавать революционному суду, подвергать аресту должностных лиц и служащих в случае дезорганизующего вмешательства в распоряжения комиссариата и др.

Деление уголовных деяний на преступления и проступки первоначально было сохранено советской властью³. В качестве меры наказания за проступки широко использовались принудительные общественные работы⁴.

Термин «административные взыскания» в рассматриваемый нами временной период использовался также и как синоним дисциплинарного взыскания. При этом к дисциплинарным взысканиям, налагаемым на членов исполнительных комитетов и служащих советских учреждений, относился также и арест сроком до двух недель, который мог применяться за нарушение служебной дисциплины⁵. Поскольку была введена трудовая повинность, то нарушения трудовой дисциплины карались жестко и рассматривались как правонарушения против порядка управления. Так, отказ отработать за прогул воспринимался как преступление, и те, кто отказывались отбыть трудовую повинность, подлежали помещению в концентрационный лагерь⁶. Был принят Декрет, направленный на борьбу с трудовым дезертирством, под которым понимались, например, не только неявка на

¹ http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_109.htm

² http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_285.htm

³ См. Декрет СНК о Суде от 20 июля 1918 г. № 3 http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_316.htm

⁴ Там же.

⁵ Декрет СНК от 26 апреля 1920 года «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов исполнительных комитетов и служащих в советских учреждениях» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_608.htm

⁶ Декрет СНК от 27 апреля 1920 года «О борьбе с прогулами» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_613.htm

работу без законных оснований, но и уклонение от учета или регистрации, необходимых для трудовой повинности, или сокрытие своей специализации¹.

Таким образом, в рассматриваемый период, несмотря на то, что принуждение было основой государственной политики и идеологии, его правовое регулирование характеризовалось стихийностью, оперативным реагированием на вредные социальные явления.

Нормативное обособление административной ответственности в 1921–1924 г.

Экономический и финансовый упадок, в котором находилась постреволюционная Россия, привел руководство страны к необходимости выработки мер по выходу из кризиса, который уже грозил новыми революционными настроениями против действующей власти. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом», принятый на основе решения X съезда РКП(б) «О замене разверстки натуральным налогом» (02.03. 1921 г.)², положил начало переходу к новой экономической политике, частью которой стало допущение определенной степени экономической свободы.

Новая экономическая политика требовала государственного регулирования таких сфер, как торговля, уплата налогов, таможенное, банковское дело. Отрасли публичного и частного права получили свое первичное законодательное оформление. Административная ответственность начала обособляться в самостоятельный вид, во-первых, как ответственность за нарушение актов местной власти, во-вторых, как налагаемая в административном, а не в судебном, порядке. 23 июня 1921 года был принят Декрет «О порядке наложения административных взысканий». Согласно данному декрету, административные взыскания налагались на граждан за нарушение обязательных постановлений местной власти. Потребности времени требовали оперативности государственного управления, которая могла быть наиболее эффективно обеспечена на местах. К административным взысканиям (наказаниям) относились: а) лишение свободы сроком до 2 недель; б) назначение на принудительные работы без лишения свободы сроком до 1 месяца, в) штраф не выше 50 тыс. руб.; г) назначение вместо неисполненной повинности другой или наложение штрафа в размере, не превышающем пятикратной стоимости оплачиваемых по вольным ценам работ, подлежащих выполнению в порядке повинности. Административные взыскания налагались в уездных городах – президиумом уездных исполнительных комитетов, в губернских – коллегиями губернских отделов управления. Постановление о наложении административных взысканий заносилось в протокол с указанием, какие именно лица, на основании каких данных, за какое деяние и к какому наказанию приговаривались; постановление в письменной форме вручалось лицу, на которое наложено взыскание. Привлечение к ответственности в административном порядке допускалось в течение одного месяца со дня совершения проступка, после истечения срока дело может быть возбуждено лишь в судебном порядке. Лицо, привлеченное за совершение какого-либо проступка к судебной ответственности, не могло подлежать за то же деяние наказанию в административном порядке. Равным образом судебные учреждения не могли принимать к своему рассмотрению дел, по

¹ Декрет СНК от 04 мая 1920 года «О трудовом дезертирстве и органах борьбы с ним».
http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_626.htm

² http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_885.htm

которым состоялось постановление о наложении на виновных взысканий в административном порядке, если не обнаруживались новые обстоятельства, требующие судебного разбирательства. Постановления о наложении административных взысканий подлежали обжалованию в следующем порядке: постановления президиума уездного исполнительного комитета и коллегии губернского отдела управления – в президиум губернского исполнительного комитета, а постановления губернского исполнительного комитета – в президиум Всероссийского центрального исполнительного комитета. При этом подача жалобы не приостанавливала приведения постановления об административном взыскании в исполнение. Незаконное и неосмотрительное наложение административных взысканий влекло за собой не только отмену постановлений о взыскании, но и предание виновных должностных лиц суду, как по инициативе граждан, так и в порядке надзора. Действие настоящего декрета не распространялось на органы, налагающие взыскания в особо установленном порядке (чрезвычайные комиссии, дисциплинарные товарищеские суды, комиссии по борьбе с трудовым дезертирством, губернские и уездные продовольственные комиссары и т.п.), а равно на местности, в которых было объявлено военное положение. В случае нарушения лицами, состоящими на военной службе, обязательных постановлений местной власти при исполнении ими служебных обязанностей, местная власть налагала административное взыскание через соответствующего начальника¹.

27 июля 1922 года было принято новое Положение, регламентирующие административные взыскания². Губернские и уездные исполнительные комитеты, а также их президиумы наделялись правом издавать для населения своего района обязательные постановления по предметам управления и охранения порядка, а также в развитие действующих декретов и положений (по вопросам общественной безопасности и порядка, народного здоровья, правил, регулирующих торговлю, сбора налогов, борьбы со стихийными бедствиями, строительного устава и т.п.) со включением в эти постановления указаний на ответственность, налагаемую в административном порядке за их несоблюдение. За нарушение обязательных постановлений применялось два вида наказаний: штраф не выше 50 тыс. р (в 1923 г. – это был штраф не свыше 300 рублей золотом с переводом на советские денежные знаки по последнему опубликованному ко дню взыскания курсу котировальной комиссии)³ и принудительные работы до 3 месяцев. Лишение свободы как уголовное наказание было исключено из административных взысканий. Вместе с тем принудительные работы были и уголовным (от 7 дней до 1 года), и административным наказанием. Размеры уголовных и административных штрафов были практически одинаковы. Так, по Уголовному кодексу штрафы, обычно как альтернативные или дополнительные наказания, устанавливались в пределах 100–500 рублей золотых⁴. Положением был введен прообраз протокола

¹ Декрет СНК от 23 июня 1921 года «О порядке наложения административных взысканий» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_994.htm

² Декрет ВЦИК и СНК от 27 июля 1922 года, утвердивший Положение «О порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1367.htm

³ Декрет ВЦИК и СНК от 11 января 1923 года. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1486.htm

⁴ В незначительных статьях штраф был альтернативным наказаниям по отношению к принудительным работам. Так самоуправство было уголовным преступлением и наказывалось принудительными работами до 6 месяцев или штрафом до 500 руб. (ст. 103

об административном правонарушении. Протокол подписывался уполномоченным на его составление должностным лицом, нарушителем и свидетелем. В случае отказа нарушителя подписать протокол сведения об этом отказе заносятся в протокол с указанием мотивов отказа, отказ нарушителя в подписании протокола не препятствовал наложению наказаний. Протокол немедленно представлялся в губернский или уездный отдел управления, где выносилось постановление о наложении на нарушителя взысканий в административном порядке, которое вступало в силу по утверждению его в губернских городах заведующим губернским отделом управления, в уездах – председателем уездного исполнительного комитета или его заместителем. Фактически это означало введение единоличного порядка рассмотрения дел [6, с. 54]. В тех случаях, когда из протокола следовало, что данное лицо обвиняется в деянии, преследуемом в судебном порядке, дело передавалось в соответствующий суд по подсудности. Положением регламентировались требования к содержанию постановлений о наложении административных взысканий. Постановление должно содержать ясное указание на личность нарушителя и учиненное им нарушение, а также на размер наказания. Приписываемое нарушителю нарушение должно было в точности соответствовать деянию, указанному в обязательном постановлении, на которое делалась ссыла. Постановление о наложении взыскания должно было быть изложено в письменной форме и предъявлено лицу, привлекаемому к ответственности. В случае недовольства подвергшийся взысканию в административном порядке мог просить соответствующий исполнительный комитет о пересмотре вынесенного в отношении него постановления или обжаловать это постановление. Подача жалобы не приостанавливала исполнения.

Часть административных правонарушений содержалась в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. в качестве административной преюдиции. Так согласно ст. 79 Уголовного кодекса, неплатеж отдельными гражданами в срок или отказ от платежа налогов, денежных или натуральных, от выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение, карался в первый раз административными взысканиями. Повторный и упорный неплатеж или отказ от исполнения работ или повинностей или иные действия, устанавливающие злостность неплательщиков, наказывались уже лишением свободы или принудительными работами на срок не ниже шести месяцев или конфискацией всего или части имущества, или наложением имущественных взысканий не ниже двойного размера тех же платежей или повинностей¹.

Меры административной ответственности не носили кодифицированного характера, содержались в разрозненных административных актах, штрафы не всегда устанавливались в твердой денежной сумме. Так, налагаемый в административном порядке штраф за нарушение при производстве торговли этикетных цен, установленных Народным комиссариатом внешней и внутренней торговли Союза ССР, не должен был превышать десятикратной разницы между ценой, по которой партия товара была фактически продана, и стоимостью этой партии товара согласно этикетных цен – во всех случаях, когда нарушение этикетных цен

УК РСФСР от 01 июня 1922 г.). См.: Постановление ВЦИК от 01 июня 1922 года
http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1338.htm

¹ Постановление ВЦИК от 01 июня 1922 года http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1338.htm

имело место при продаже товаров партиями и когда вышеназванная десятикратная разница превышала 50 рублей¹.

Продолжалось формирование органов государственного контроля и надзора в различных сферах общественной жизни. Так, санитарные врачи имели право входа во все без исключения общественные и частные помещения и сооружения в дневное время и в учреждения и предприятия во время их работы, включая как самые здания, так и дворы и усадьбы; право производства санитарных осмотров в них, право производства выемок тех или иных материалов и продуктов для санитарного анализа с составлением соответствующего акта; право вхождения в губернские отделы управления или президиумы исполнительных комитетов с представлением о наложении взысканий в административном порядке за нарушение санитарных требований. При наличии санитарных нарушений органы санитарного надзора имели право предъявлять в письменной форме требования лицам, ответственным за содержание тех или иных зданий и сооружений. При установлении факта невыполнения этих требований санитарные органы через местные отделы здравоохранения возбуждали в необходимых случаях дела в местном народном суде с привлечением виновных к ответственности. В неотложных и особо опасных для здоровья случаях органы санитарного надзора могли через местные отделы управлений в административном порядке закрыть для использования то или иное неблагополучное в санитарном отношении предприятие или здание впредь до разбора дела в народном суде². Наряду с общей административной юрисдикцией имела место специальная административная юрисдикция. В целях наиболее эффективного государственного управления контрольная и юрисдикционная функция объединялись в одном органе, например за нарушения таможенных правил взыскания в виде штрафов налагались таможенными органами³. Народный комиссариат путей сообщения имел право издавать обязательные постановления в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности движения в пределах полосы отчуждения железных дорог и водных путей, а равно пресечения случаев незаконного использования транспорта и налагать за нарушение означенных обязательных постановлений денежные штрафы в размере до 50 рублей золотом⁴.

На развитие института административной ответственности также повлияли следующие обстоятельства. Определенные смягчения в сфере экономики в период НЭПа, в силу которых получили развитие такие отрасли, как торговое и таможенное дело, обуславливали применение преимущественно имущественных наказаний, которые были и источником пополнения бюджета⁵. С техническим и

¹ Инструкция о порядке наложения взысканий за несоблюдение при производстве этикетных цен: Декрет от 15 мая 1926 года http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2910.htm

² Декрет СНК РСФСР от 15 сентября 1922 года «О санитарных органах республики» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1391.htm

³ Декрет СНК от 10 января 1923 года «О взысканиях за нарушение ответственными лицами транспорта и распорядителями грузов таможенных постановлений» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1483.htm

⁴ Декрет ВЦИК и СНК от 08 февраля 1923 года «О предоставлении Народному комиссариату путей сообщения права издания обязательных постановлений в целях обеспечения охраны, порядка и безопасности на транспорте и о взысканий за нарушение этих постановлений» http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1520.htm

⁵ См., напр.: Декрет ВЦИК и СНК «О взысканиях за нарушение постановлений об особых акцизных патентах» от 25 августа 1924 года. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2141.htm

экономическим развитием общества появились новые сферы общественных отношений, в которых далеко не все нарушения отличались общественной опасностью, но были вредны, например, для существующего экономического уклада и (или) порядка управления. Ярким примером является безбилетный проезд. Так, Народный комиссариат юстиции разъяснял в своем циркуляре, что дела о безбилетном проезде ведению нарсудов ни в уголовном, ни в гражданском порядке не подлежат. Размер взысканий за безбилетный проезд и порядок наложения этих взысканий определялся ст. 19–21 Устава железных дорог. Согласно ст. 21 Устава, безбилетный пассажир, не уплативший указанного в ст. 19 Устава штрафа, высаживался на ближайшем остановочном пункте распоряжением начальника станции, а неуплаченный штраф взыскивался в административном порядке. Направление дел о лицах, не уплативших штрафа, в суд являлось недопустимым¹. В связи с развитием автомобильного дорожного движения возник институт наложения штрафа на месте совершения формальных нарушений. Так, например, в 1924 г. было установлено, что в Москве и Ленинграде постановления о наложении денежных взысканий в административном порядке в размере до 25 рублей золотом могут быть выносимы начальниками отделений милиции и штрафа в размере до 3 рублей золотом могут быть взыскиваемы при самом нарушении обязательных постановлений под квитанцию постовых милиционеров. Пересмотр постановлений по жалобам заинтересованных лиц производится соответствующим административным отделом и в качестве высшей инстанции – губернским исполнительным комитетом. Перечень дел, по которым применяется означенный порядок наложения штрафов, устанавливался соответствующим губернским исполнительным комитетом. В отношении дел, по которым взыскания налагаются постовыми милиционерами, в обязательном постановлении должны были быть указаны характер правонарушений и точный размер штрафа за эти нарушения, без права повышения или понижения размера штрафа милиционерами. При отказе от уплаты на месте наложенный милиционером штраф мог быть увеличен не свыше пяти раз начальником отделения милиции².

Государство обладало широкой степенью дискреции в определении того, каким видом юридической ответственности наказывать общественно вредные деяния. Так, таможенные нарушения, не связанные с контрабандой, наказывались в административном порядке. По Таможенному уставу СССР разграничивалась простая контрабанда, которая влекла административную ответственность, и квалифицированная контрабанда, которая влекла уголовную ответственность³. Дела о простой контрабанде, караемые конфискацией товаров и наложением штрафа, разрешались в административном порядке тем таможенным учреждением, в районе которого была обнаружена контрабанда. Решения таможни по делам о контрабанде и об иных нарушениях таможенных правил могли быть обжалованы через соответствующую таможню в Главное таможенное управление в двухнедельный срок со дня объявления решения лицу, на которое наложено взыскание. Решения Главного таможенного управления являлись окончательными⁴.

¹ Циркуляр от 08 июля 1924 года № 104 «О делах о безбилетном проезде».
http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2082.htm

² Декрет ВЦИК и СНК от 14 июля 1924 года. http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2088.htm

³ О введении в действие Таможенного устава Союза СССР: Постановление Президиума ЦИК СССР от 12 декабря 1924 года.

⁴ Таможенный Устав Союза ССР http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2271.htm

Наличие административной ответственности расширяло возможности для наказаний в отношении организаций, учитывая, что субъектами уголовной ответственности могли быть только физические лица. Так, за производство торговли спиртными напитками с содержанием алкоголя свыше полутора градусов или табачными изделиями без особого патента на право продажи этих напитков и изделий или по патенту меньшей стоимости, чем подлежащий выборке, если нарушение совершено в первый раз, торговые предприятия подвергались в административном порядке денежному штрафу не свыше пятикратного размера неуплаченной или недоплаченной основной стоимости подлежащего выборке патента¹.

Таким образом, в рассматриваемый исторический период меры административного принуждения рассматривались как одно из средств укрепления социалистической законности и обеспечения основ революционного порядка и безопасности, профилактики более серьезных правонарушений – преступлений. Нормативное обособление административной ответственности от уголовной ответственности в период первой половины новой экономической политики было обусловлено развитием экономических отношений, техническим прогрессом, а в целом было связано с общей тенденцией обусловленного советской идеологией разрешительного типа правового регулирования, увеличением количества издаваемых государством правил в различных сферах общественной жизни, созданием контрольно-надзорных органов, которым требовались собственные оперативные рычаги воздействия на граждан и организации, в том числе в виде наложения взысканий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Амплеева Т.Ю. Парадигма правопонимания в первые годы советской власти / Т.Ю. Амплеева // Право и управление. – 2017. – № 2(43). – С. 25-36.
2. Есаков Г.А. От административных правонарушений к уголовным проступкам, или О существовании уголовного права в «широком смысле» / Г.А. Есаков // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2013. – № 1(16). – С. 37-45.
3. Ленин В.И. Государство и революция / В.И. Ленин. – М.: Директ-медиа, 2014. – 113 с.
4. Кирин А.В. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) / А.В.Кирин // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 53-57.
5. Кирин А.В. Современные интерпретации уголовного проступка в административном праве России / А.В. Кирин, Н.И. Побежимова // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Т. 14. – № 4. – С. 20-26.
6. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Кирин. – М., 2012. – 389 с.
7. Козочкин Д.И. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования / Д.И.Козочкин, – СПб.: Юридический центр пресс. – 2007. – URL: <https://kartaslov.ru>
8. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1990. – 624 с.
9. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / Тарасов И.Т. – М.: Печатня

¹ Постановление ЦИК СНК СССР от 23 октября 1925 года «О порядке наложения взысканий за нарушение постановлений об акцизах и особом патентном сборе за право торговли спиртными напитками и табачными изделиями». http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2706.htm

С.П. Яковлева, 1897. – 718 с.

10. Уголовное право зарубежных стран в 3 т. Том 1. Общая часть. Англия. США: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Н.Е. Крылова, Н.А. Голованова, И.Д. Козочкин; отв. ред. Н.Е. Крылова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 240 с.

REFERENCES

1. Ampleeva T.Yu. Paradigma pravoponimaniya v pervye gody sovetskoj vlasti [The paradigm of legal thinking in the early years of Soviet power] Pravo i upravlenie . 2017. No 2(43). pp.25-36(in Russ.);
2. Yesakov G.A. Ot administrativnykh pravonarusheniy k ugovolnym prostupkam, ili o sushchestvovanii ugovolnogo prava v «shirokom smysle» [From administrative offenses to criminal offenses, or the existence of criminal law in the "broad sense"] Biblioteka kriminalista. Nauchnyy zhurnal. 2013. No 1(16). pp. 37-45 (in Russ.);
3. Lenin V.I. Gosudarstvo i revolyutsiya [State and revolution]. Moskva : Direkt-media, 2014. 113p. (in Russ.);
4. Kirin A.V. Yeshche raz o genezise administrativnoy otvetstvennosti v rossiyskom prave (ili otvet storonnikom «shirokogo» ugovolnogo prava) [Once again about the genesis of administrative responsibility in Russian law (or a response to supporters of "broad" criminal law)] Administrativnoe pravo i protsess. 2013. No 7. pp. 53-57. (in Russ.)
5. Kirin A.V., Pobezhimova N.I. Sovremennye interpretatsii ugovolnogo prostupka v administrativnom prave Rossii [Modern interpretations of criminal misconduct in the administrative law of Russia] Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii. 2017. Volume 14. No 4. pp.20-26. (in Russ.)
6. Kirin A.V. Teoriya administrativno-deliktnogo prava [Theory of administrative tort law] Diss. doctor of law. Moskva. 2012. 389 p. (in Russ.)
7. Kozochkin, D.I. Uголовное право SShA: uspekhi i problemy reformirovaniya [US Criminal Law: Reform Progress and Challenges] Sankt-Peterburg : Izdatelskiy dom «Yuridicheskiy tsentr press». 2007. (Internet) Available from: URL: <https://kartaslov.ru> (in Russ.)
8. Rossiyskoe politseyskoe (administrativnoe) pravo. Konets XIX – nachalo XX veka [Russian police (administrative) law. Late 19th - early 20th century]. Reader. Comp. and will enter Art. Yu.N. Starilov. Voronezh: Voronezh State University Publishing House, 1990. 624 p. (in Russ.)
9. Tarasov I.T. Oчерк nauki politseyskogo prava [An Outline of the Science of Police Law] Moskva: Pechatnya S.P. Yakovleva, 1897. 718 p. (in Russ.)
10. Uголовное право zarubezhnykh stran v 3 t. Tom 1. Obshchaya chast. Angliya. [Criminal law of foreign countries in 3 volumes. Volume 1. General part. England.USA] textbook for undergraduate and graduate programs N.Ye. Krylova, N.A. Golovanova, I.D. Kozochkin ; ed. N.Ye. Krylova. – 5-е изд., перераб. и доп. Moskva : Izdatelstvo Yurayt, 2018. 240 p. (in Russ.)

Информация об авторе: Шишкина Ольга Евгеньевна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3545-3985>

shishkina.oe@dvvfu.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи

Information about the author: Olga Shishkina, Associate Professor, PhD in law, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law at the Law School of Far Eastern Federal University
Vladivostok, Russia
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3545-3985>
shishkina.oe@dvmfu.ru

The author has read and approved the final manuscript

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 14.03.2021

Одобрена после рецензирования и доработки / Approved after reviewing and revision: 21.04.2021

Принята к публикации / Accepted for publication: 27.04.2021

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов./ The author declares no conflicts of interests