

РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА (1917–1991 гг.)

Евгения Сергеевна Изюмова

Интинский городской суд Республики Коми

Республика Коми, Инта, Россия

izumchik74@rambler.ru, ORCID: 0000-0003-3550-2484

Аннотация. Отмечая перспективу реформирования основных положений административно-деликтного и уголовного законодательства, которые имеют существенное теоретическое и практическое значение, полагая, что оно должно осуществляться с учетом исторического развития, на основе концептуальной проработанной научной теории, автор полагает необходимым обратиться к предпосылкам формирования института административной ответственности, основаниям их разграничения с уголовной ответственностью, которые обусловили ее особенности.

Анализируя источники российского полицейского и уголовного права, автор приходит к выводу о том, что именно основание отграничения преступления от административного правонарушения отличает ответственность за «маловажные преступления» и «проступки», которая зарождалась в императорской России от сложившейся в итоге административной ответственности в советском государстве.

На основе историко-правового метода, автор делает заключение о том, что административно-деликтное право имело длительный и противоречивый период становления, приобретая исторически детерминированные особенности и черты, восходящие к советскому периоду, ряд которых не соотносятся с современным состоянием и направлениям развития Российского государства.

В этой связи важное значение, по мнению автора, имеет проведение комплексной государственной политики в сфере публично-правовой ответственности, которая должна быть направлена на актуализацию действующего законодательства, с учетом его исторического и теоретического осмысления, четкое разграничение преступления и административного правонарушения, а в перспективе и уголовного проступка, их профилактики и предупреждение.

Ключевые слова: советский период, административная ответственность, административное правонарушение, преступление, уголовный проступок, разграничения понятий, реформа административной ответственности

Для цитирования: Изюмова Е. С. Разграничение административного правонарушения и преступления в законодательстве советского периода (1917–1991 гг.) // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 3 (30). С. 14–19.

DISTINCTION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES AND CRIMES IN THE LEGISLATION OF THE SOVIET PERIOD (1917–1991)

Yevgeniya S. Izyumova

Intinsky City Court of the Komi Republic

Komi Republic, Inza, Russia

izumchik74@rambler.ru, ORCID: 0000-0003-3550-2484

Abstract. Noting the prospect of reforming the main provisions of administrative, tort and criminal legislation, which are of significant theoretical and practical importance, believing that it should be carried out taking into account historical development, on the basis of conceptual developed scientific theory, the author considers it necessary to turn to the prerequisites for the formation of the institution of administrative responsibility, the grounds for their distinction with criminal responsibility, which determined its peculiarities.

Analyzing the sources of Russian police and criminal law, the author concludes that it is the basis for distinguishing the crime from the administrative offense that distinguishes responsibility for “minor crimes” and “misconduct”, which arose in imperial Russia from the resulting administrative responsibility in the Soviet state.

On the basis of the historical and legal method, the author concludes that the administrative and tort law had a long and contradictory period of formation, having acquired historically determined features and features dating back to the Soviet period, a number of which do not correlate with the modern state and directions of development of the Russian state.

In this regard, the author believes that it is important to implement a comprehensive public policy in the field of public legal responsibility, which should be aimed at updating the existing legislation, taking into account its historical and theoretical understanding, a clear distinction between crime and administrative offense, and in the future criminal misconduct, their prevention and prevention.

Keywords: Soviet period, administrative responsibility, administrative offense, crime, criminal misconduct, delimitation of concepts, reform of administrative responsibility

For citation: Izyumova Ye.S. Distinction of Administrative Offenses and Crimes in the Legislation of the Soviet Period (1917–1991). *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice]. 2021;(3):14-19. (In Russ.)

Введение

Административно-деликатное право существует в любой форме государственного устройства и развивается в зависимости от эволюции государства от одной экономическо-политической стадии к другой. Значительное влияние на развитие административно-деликтного права оказали политическое устройство государства, экономические и социальные условия жизни общества, философские и правовые взгляды представителей отдельных отраслей науки, а также состояние преступности и общий уровень правосознания населения.

За последнее время в области правового регулирования административной ответственности накопилось достаточно много проблем, попытки решения которых выражены, в том числе, в появлении различных законопроектов, касающихся основ как административного, так и уголовного права.

К примеру, разработана Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Так, в Концепции закреплено положение, согласно которому, предлагается уточнить понятие «административное правонарушение», с целью закрепления общих требований к формулированию состава административного правонарушения, а также разграничения его с понятием «преступление». Конкретного предложения новой трактовки понятия «административное правонарушение» Концепция не содержит.

15 февраля 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : опубликована 10.06.2019 // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwAY7kh07NAt9EL.pdf> (дата обращения: 25.07.2021).

внесен проект федерального закона № 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»¹. Согласно тексту данного законопроекта, и пояснительной записке к нему, его инициатором предлагается внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации и отнести ряд преступлений небольшой и средней тяжести к категории уголовных проступков, с применением за их совершение иных мер уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, общественных и ограниченно оплачиваемых работ.

В связи с наметившимся реформированием административно-деликтного и уголовного законодательства представляется необходимым обратиться к историческим предпосылкам формирования института административной ответственности, обратив внимание на основания ее отграничения от уголовной ответственности, во время существования Российской империи и после 1917 года, с целью проведения параллели с современными конструкциями данных понятий и перспективами их модернизации.

Описание исследования

Советский период оказал существенное влияние, как на доктрину административного права, так и на административно-деликтное законодательство. С. М. Зырянов отмечает сохранение генетической связи КоАП РФ с советским законодательством, «формирование которого началось в первые годы советской власти» [3, с. 480–486].

К концу XIX века в российском законодательстве сформировалась обширная правовая база, позволившая признать административный проступок (правонарушение) отдельным видом публично-правовых деликтов. Государственный переворот 25 октября 1917 года, ознаменован резким отказом от дореволюционной системы права, принципа разделения властей, как элементов буржуазного общества.

В условиях нестабильного политического строя, на фоне произошедших изменений, разрушения государственных институтов, обеспечивающих правопорядок, установившаяся власть нуждалась в обеспечении и поддержании режима, упорядочении взаимоотношений с обществом, в этой связи в послереволюционный период нормотворческая деятельность Советов была на пике своей активности.

¹ Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7> по состоянию на 15.02.2021.

За короткий период 1917–1918 было принято множество нормативных правовых актов содержащих нормы об административной ответственности, которые в своем большинстве не разграничивали преступление и административный проступок.

Определяющим признаком, лежащим в основе становления административной ответственности в советский период, является назначение наказания в административном порядке специально уполномоченным органом, а не судом. То есть административная ответственность противопоставлялась ответственности «судебной», и не зависела от степени тяжести (общественной опасности) совершенного правонарушения. Более того, в перечне возможных наказаний, налагаемых в административном порядке, помимо штрафа, фигурировали лишение свободы и принудительные работы. Как отмечает В. Г. Гюлюмян, за совершение преступлений могла назначаться и административная (назначаемая в административном порядке) и судебная ответственность [2, с. 139–153].

Именно основание отграничения преступления от административного правонарушения отличает ответственность за «маловажные преступления» и «проступки», которая зарождалась в императорской России от сложившейся в итоге административной ответственности в советском государстве. Если в досоветский период, эти основаниями являлась дифференциация правонарушений по степени тяжести, их общественной опасности, то после 1917 года, административная ответственность стала отличаться от уголовной, в основном, процедурой наложения взыскания.

Возможно возникшая в настоящее время проблема дифференциации понятий «преступления», «правонарушения» и планируемого к введению «уголовного проступка», является результатом выбора неверного основания их разграничения еще в начале советского периода.

В 1922 году принят первый Уголовный кодекс РСФСР. Данный нормативный акт не сохранил четких отличий преступления и проступка, включал ряд норм, предусматривающих административные наказания. К примеру, статьей 79 УК РСФСР за нарушение сроков уплаты налогов или их неуплату, а также отказ от выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение за первый раз устанавливалось административное взыскание. Также рядом статей УК РСФСР 1922 года предусматривалось наложение наказаний в административном порядке за нарушение обязательных постановлений

Губернских и Уездных Исполнительных Комитетов и Президиумов¹.

Таким образом, с принятием Уголовного кодекса РСФСР 1922 года окончательное разделение преступления и правонарушения не произошло, между тем, законодателем все чаще используется термин «административное взыскание», которое предполагает упрощенный порядок его применения во внесудебном порядке.

Начавшаяся политика коллективизации, раскулачивания крестьян в 1930-е годы оказала влияние на развитие административно-деликтного законодательства, придав ему уголовно-правовую направленность. Зачастую за правонарушения, не обладающие признаком общественной опасности, но идеологически, признанные таковыми, назначалось уголовное наказание вплоть до лишения свободы. Законодательно это даже не закреплялось в Уголовном кодексе РСФСР, а утверждалось на уровне СНК и ЦК ВКП(б). Ярким примером подобного нормотворчества является Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания»², которым устанавливалась уголовная ответственность за увеличение приусадебных участков сверх размеров, предусмотренных уставом сельхозартели, то есть фактически за административный проступок.

Такого рода ужесточение и смешение размеров санкций за административные правонарушения, и интерполяция их в пределы уголовной ответственности, породила распространение государственной репрессии к 1940-м годам.

Активное развитие теории административной ответственности, в которой определены основания разграничения уголовного преступления и административного деликта началось в послевоенный период «хрущевской оттепели», характерной чертой которого является замещение административной ответственности уголовной, сохранение приказного характера управления.

Важным нормативным документом в становлении административно-деликтного законодательства следует признать Указ Президиума

¹ О введении в действие Уголовного Кодекса РСФСР (вместе с Уголовным Кодексом РСФСР) : Постановление ВЦИК от 01.06.1922 // СПС «КонсультантПлюс» ; О прекращении дел по нарушениям обязательных постановлений и статей Уголовного Кодекса, предусматривавших ответственность в административном порядке : Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 06.06.1927 // СПС «КонсультантПлюс».

² О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания : Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 мая 1939 года // СП СССР. 1939. № 34. ст. 235 / СПС «КонсультантПлюс».

Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» общей тенденцией которого является делегирование судам рассмотрения дел об административных правонарушениях, где санкциями статьей, предусматривались наказания, затрагивающие конституционные права (передвижения и свободы труда).

Как отмечает И. А. Галаган участие суда в привлечении к административной ответственности и контроле над деятельностью административных органов по назначению наказания не рассматривалось как условие, превращающее административный порядок привлечения к ответственности в судебный. Соответственно, советские административисты старались совместить оба указанных критерия и определить их как сущностные характеристики одной и той же административной ответственности [1, с. 213–225].

В свою очередь, по мнению профессора А. И. Каплунова, «для административной ответственности, которая изначально была задумана как ответственность, реализуемая «в административном порядке», назначение административных наказаний судьями должно быть исключением, а не правилом [4, с. 518–524]. С точки зрения С. А. Старостина административная ответственность должна налагаться исключительно органами исполнительной власти [6, с. 109, 118–119].

Представляется, что возникающие в настоящее время трудности разграничения административной и уголовной ответственности, связаны с тем, что современная правовая система была построена на осколках советского права, в ходе становления которого произошло размывание правовых различий преступления и административного проступка (правонарушения), оставив между ними довольно условную, формально-юридическую грань.

Окончательное законодательное разделение административной и уголовной ответственности произошло с первой попыткой кодификации законодательства об административной ответственности стали Основы законодательства Союза ССР (далее — Основы) и союзных республик об административных правонарушениях 1980 года³.

Как отмечает И. В. Панова, «принятие Основ стало переломным моментом, свидетельством того, что законодатель отказался от введения Кодекса уголовных проступков, который на тот

³ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-Х) // СПС «КонсультантПлюс».

момент разрабатывался группой специалистов по уголовному праву, и пошел по пути кодификации норм административного права по отдельным институтам» [5, с. 4–29].

Целью законодателя было упорядочение административно-деликтных правоотношений, урегулирование основных положений об административной ответственности, придание им общегосударственного значения, обеспечение единства понимания данного правового института во всех союзных республиках. В данном нормативном правовом акте впервые на законодательном уровне сформулировано и закреплено понятие административного правонарушения (проступка), которое принципиально не изменилось и используется в настоящее время.

Еще одной особенностью законодательства об административной ответственности, которая появилась с принятием Основ законодательства Союза ССР, стала единая процедура рассмотрения дел об административных правонарушениях, как для судов так и для других юрисдикционных органов, которая по своей структуре приобрела квазисудебный характер.

20 июня 1984 года десятым созывом Верховного Совета РСФСР был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях.

КоАП РСФСР оправлял административное правонарушение как посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. С оговоркой о том, что административная ответственность за правонарушение наступает в том случае, если по своему характеру оно не влечет за собой уголовной ответственности.

Признак общественной опасности напрямую не был закреплен в понятии административного правонарушения 1984 года. Косвенно о его наличии можно судить по ст. 2.2 КоАП РСФСР в которой вредные последствия действия либо бездействия лица являются элементом юридической конструкции формы вины.

Таким образом, проблема четкого разграничения административной и уголовной ответственности КоАП РСФСР не была разрешена и существует в действующем определении административного правонарушения, которое существенное не изменилось с принятием КоАП РФ.

Заключение

В связи с проведенным исследованием бесспорным представляется высказывание А. П. Шергина о том, что «источки обособления административной ответственности лежат

в исторических особенностях развития России, ее масштабах, потребностях оперативной реакции исполнительной власти на правонарушения и отсутствии возможности у судов рассмотреть все возрастающее количество дел об административных правонарушениях» [7, с. 176.].

Несмотря на то, что Российская Федерация является исторической преемницей СССР и РСФСР, как государство она разительно отличается от них, в связи с произошедшими в последние три десятилетия изменениями, связанными с кардинальным преобразованием государственного устройства, изменением социально-экономической основы общества, и соответственно правового режима.

В настоящее время роль административной ответственности существенно изменилась, как и ее понимание в общественном правосознании, перестав быть суррогатом уголовного принуждения. Вместе с тем, до настоящего времени она не освободилась от основ, заложенных в советский период. Анализ действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях свидетельствует о том, что административная ответственность по тяжести применяемых наказаний зачастую превосходит ответственность уголовную. В данном случае речь идет о мере штрафных санкций, которые могут быть назначены за совершение административных правонарушений.

Таким образом, следствием тенденции ужесточения мер административной ответственности, введения новых составов административных правонарушений, схожих с уголовными преступлениями, введение института уголовного проступка, может стать то, что отличие административной ответственности от уголовной, как и в советский период, будет заключаться лишь в процедуре наложения административного взыскания.

Данное обстоятельство, что еще раз подтверждает тот факт, что реформирование законодательства должно осуществляться с учетом исторического развития, на основании концептуальной проработанной научной теории, а также необходимость проведения комплексной государственной политики в сфере публично-правовой ответственности, которая должна быть направлена на актуализацию действующего законодательства, с учетом его исторического и теоретического осмысления, четкое разграничение преступления и административного правонарушения, а в возможной перспективе и уголовного проступка, их профилактику и предупреждение.

Список источников

1. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. 251 с.
2. Гюлумян В. Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе // *Lex russica*. 2017. № 7 (128). С. 139–153.
3. Зырянов С. М. Концептуальные проблемы третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях // *Сибирское юридическое обозрение*. 2019. Т. 16, № 4. С. 480–486.
4. Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // *Сибирское юридическое обозрение*. 2019. Т. 16, № 4. С. 518–524.
5. Панова И. В. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. 2007. № 8. С. 4–29.
6. Старостин С. А. Уголовный проступок: pro et contra // *Вестник Тюменского государственного университета*. Право. 2018. № 30. С. 106–123.
7. Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // *Актуальные проблемы российского права*. 2017. № 5 (78). С. 175–185.

References

1. Galagan I.A. *Administrative responsibility in the USSR*. Voronezh: Voronezh University Publisher, 1970. (In Russ.)
2. Gulumyan V.G. Administrative Responsibility in Retrospect and Perspective. *Lex russica*. 2017;(7):139-153. (In Russ.)
3. Zyryanov S.M. Conceptual problems of the third codification of legislation on administrative offences. *Sibirskoe yuridicheskoe obozreniya* [Siberian Law Review]. 2019;16(4):480-486. (In Russ.)
4. Kaplunov A.I. Administrative responsibility as a form of administrative coercion. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie* [Siberian Law Review]. 2019;16(4):518-524. (In Russ.)
5. Panova I.V. Once again about two trends that destroy the integrity of the institute of administrative responsibility. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation]. 2007;(8):4-29. (In Russ.)
6. Starostin S.A. Criminal misconduct: pro et contra. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of Tyumen State University. Law]. 2018;(30):106-123. (In Russ.)
7. Shergin A.P. Reflections on administrative-tort law. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of Russian law]. 2017;(5):175-185. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 28.07.2021 г.