

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения.....	10
Введение.....	12

Часть 1. История административно-деликтного права

Глава 1. Генезис института «маловажных» проступков в дореволюционном праве России.....	17
§ 1. Краткий очерк истории развития учения о полиции.....	17
§ 2. «Положительные» и «отрицательные» меры полицейской деятельности (внутреннего управления).....	27
§ 3. Развитие законодательства о маловажных преступлениях (проступках) в дореволюционной России.....	30
§ 4. Генезис теории публично-правовой ответственности в дореволюционной России.....	45
<i>Контрольные вопросы</i>	54
<i>Рекомендуемая литература</i>	56
Глава 2. Развитие института административной ответственности в СССР.....	60
§ 1. Послереволюционный период. Правовое регулирование административной ответственности в 1920–1930-е годы.....	60
§ 2. Формирование института административной ответственности в системе советского административного права.....	67
§ 3. Частичная систематизация советского законодательства об административных правонарушениях 1961 года.....	74
§ 4. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 года.....	82
§ 5. Первая кодификация российского законодательства об административных правонарушениях. КоАП РСФСР 1984 года.....	86
<i>Контрольные вопросы</i>	89
<i>Рекомендуемая литература</i>	90
Глава 3. Законодательство об административной ответственности в переходный постсоветский период.....	93
§ 1. Конституционные основы развития административно-деликтного законодательства в постсоветской России.....	93
§ 2. Российское законодательство об административной ответственности в переходный период 1990-х годов.....	98

§ 3. Подготовка ко второй кодификации российского законодательства об административных правонарушениях	101
<i>Контрольные вопросы</i>	107
<i>Рекомендуемая литература</i>	107
Часть 2. Теория административно-деликтного права	
Глава 4. Концептуальные основы административно-деликтного права.....	111
§ 1. Понятие административной ответственности	111
§ 2. Предмет и метод административно-деликтного права	117
§ 3. Особенности административно-деликтных норм и отношений.....	121
§ 4. Понятие и система административно-деликтного права как подотрасли административного права.....	128
§ 5. Административно-деликтное и уголовное право в России и зарубежных государствах.....	132
§ 6. Административно-деликтное право как наука.....	139
<i>Контрольные вопросы</i>	147
<i>Рекомендуемая литература</i>	148
Глава 5. Административно-деликтное право и административно-деликтный процесс.....	152
§ 1. Актуальные проблемы теории административного процесса.....	152
§ 2. Концепция «множества видов» административного процесса.....	161
§ 3. Понятие и особенности административно-деликтного процесса.....	168
§ 4. Административно-деликтный процесс как составная часть административно-деликтного права.....	173
§ 5. Информационные (цифровые) технологии в административно-деликтном процессе.....	179
<i>Контрольные вопросы</i>	184
<i>Рекомендуемая литература</i>	186
Часть 3. Законодательные основы административно-деликтного права	
Глава 6. Общие положения законодательства об административных правонарушениях.....	191
§ 1. Соотношение теории административно-деликтного права и законодательства об административных правонарушениях.....	191
§ 2. Концепция и структура КоАП РФ	200
§ 3. Система, задачи и принципы административно-деликтного законодательства	209

§ 4. Общие положения об административных правонарушениях и субъектах их совершения	215
§ 5. Общие положения об административных наказаниях	233
§ 6. Общие положения о правилах назначения административных наказаний.....	258
<i>Контрольные вопросы</i>	268
<i>Рекомендуемая литература</i>	269
Глава 7. Виды административных правонарушений	272
§ 1. Структура и правила систематизации норм Особенной части КоАП РФ	272
§ 2. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	275
§ 3. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	281
§ 4. Административные правонарушения в области охраны собственности	285
§ 5. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	289
§ 6. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике.....	294
§ 7. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель	298
§ 8. Административные правонарушения на транспорте	300
§ 9. Административные правонарушения в области дорожного движения	304
§ 10. Административные правонарушения в области связи и информации	307
§ 11. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций	313
§ 12. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.....	320
§ 13. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)	328
§ 14. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти	329
§ 15. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации	331

§ 16. Административные правонарушения против порядка управления	334
§ 17. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	340
§ 18. Административные правонарушения в области воинского учета	345
<i>Контрольные вопросы</i>	346
<i>Рекомендуемая литература</i>	346
Глава 8. Субъекты административной юрисдикции	349
§ 1. Общие положения КоАП РФ о системе и видах субъектов административной юрисдикции	349
§ 2. Мировые судьи, судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов и судьи арбитражных судов	353
§ 3. Органы исполнительной власти и их должностные лица	355
§ 4. Иные виды субъектов административной юрисдикции	362
§ 5. Актуальные проблемы регулирования и развития системы субъектов административной юрисдикции	368
<i>Контрольные вопросы</i>	379
<i>Рекомендуемая литература</i>	380
Глава 9. Производство по делам об административных правонарушениях	383
§ 1. Общие положения КоАП РФ о производстве по делам об административных правонарушениях	383
§ 2. Участники производства по делам об административных правонарушениях	389
§ 3. Доказательства и их оценка в производстве по делам об административных правонарушениях	398
§ 4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	403
§ 5. Возбуждение дела об административном правонарушении	418
§ 6. Рассмотрение дела об административном правонарушении	431
§ 7. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	444
<i>Контрольные вопросы</i>	458
<i>Рекомендуемая литература</i>	459
Глава 10. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях	461
§ 1. Общие положения КоАП РФ об исполнительном производстве по делам об административных правонарушениях	461
§ 2. Порядок и особенности исполнения конкретных видов административных наказаний	469

§ 3. Актуальные проблемы регулирования и развития исполнительных процедур по делам об административных правонарушениях	484
<i>Контрольные вопросы</i>	499
<i>Рекомендуемая литература</i>	500
Глава 11. Правовое регулирование административной ответственности в субъектах Российской Федерации	502
§ 1. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в правовом регулировании административной ответственности	502
§ 2. Законодательство об административных правонарушениях в субъектах Российской Федерации	509
§ 3. Делегирование полномочий по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях	517
§ 4. Юрисдикционные органы и должностные лица субъектов Российской Федерации	525
<i>Контрольные вопросы</i>	530
<i>Рекомендуемая литература</i>	531
Заключение.....	533

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
- Банк России** — Центральный банк Российской Федерации
- БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ВАИ** — Военная автомобильная инспекция
- ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд (СССР и Российской Федерации)
- ВВС** — Ведомости Верховного Совета (СССР и РСФСР)
- ВС РФ** — Верховный Суд Российской Федерации
- ВСНД** — Ведомости Советов народных депутатов РСФСР
- Вуз** — высшее учебное заведение
- ВЦИК** — Всероссийский центральный исполнительный комитет
- ВЦСПС** — Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов
- ВЧК** — Всероссийская чрезвычайная комиссия
- ГИБДД** — Государственная инспекция безопасности дорожного движения
- ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГУЛАГ** — Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (1934–1960 годы), подведомственное НКВД (позже МВД, затем Минюсту) СССР
- ДТП** — дорожно-транспортное происшествие
- ЕАЭС** — Евразийский экономический союз
- ЕС** — Европейский союз
- ЗАТО** — закрытое административно-территориальное образование
- ИГПАН** — Институт государства и права Академии наук СССР
- КДН** — комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав
- КоАП** — Кодекс об административных правонарушениях (РСФСР и РФ)
- КС РФ** — Конституционный Суд Российской Федерации
- МВД** — Министерство внутренних дел (СССР, РСФСР и РФ)
- Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации
- Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
- Минпромторг России** — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
- Минсельхоз России** — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
- Минстрой России** — Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации
- Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации
- Минтруд России** — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
- Минэнерго России** — Министерство энергетики Российской Федерации
- Минцифры России** — Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

- МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации
- ОВД** — орган (органы) внутренних дел
- ОГПУ** — Объединенное государственное политическое управление
- Основы** — Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях
- ПДД** — Правила дорожного движения
- Росгвардия** — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации
- Росздравнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения
- Росимущество** — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
- Роскомнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
- Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- Россельхознадзор** — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
- Росстандарт** — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
- Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
- Ространснадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
- РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- РФ** — Российская Федерация
- САПП РФ** — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
- СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации
- СНК, Совнарком** — Совет народных комиссаров (СССР и РСФСР)
- СП** — Собрание постановлений Правительства (СССР и РСФСР)
- СУ РСФСР** — Собрание узаконений РСФСР
- ТК РФ** — Таможенный кодекс Российской Федерации
- УК** — Уголовный кодекс (РСФСР и РФ)
- УПК** — Уголовно-процессуальный кодекс (РСФСР и РФ)
- ФАС России** — Федеральная антимонопольная служба
- ФЗ** — федеральный закон
- ФКЗ** — федеральный конституционный закон
- ФНС России** — Федеральная налоговая служба
- ФОИВ** — федеральный орган исполнительной власти
- ФСБ России** — Федеральная служба безопасности
- ФСКН России** — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (2002–2016)
- ФССП России** — Федеральная служба судебных приставов
- ФСФР России** — Федеральная служба по финансовым рынкам (2004–2013)
- ФТС России** — Федеральная таможенная служба

ВВЕДЕНИЕ

Представляемый автором учебник «Административно-деликтное право» является концептуально новаторским и не имеет аналогов в современной российской учебной литературе публично-правового профиля.

В правоведении СССР административная ответственность с начала 1920-х годов признавалась самостоятельным видом юридической ответственности и считалась *институтом* административного права. Несмотря на две кодификации всех административно-деликтных материальных и процессуальных норм в КоАП РСФСР 1984 года и КоАП РФ 2001 года, адекватное этим законодательным изменениям развитие теории административной ответственности до последнего времени не имело отражения в учебной литературе.

Большинство издававшихся в постсоветский период в Российской Федерации профильных учебников и учебных пособий носили название «Административная ответственность», которая трактовалась по традициям правоведения СССР как институт административного права. Лишь несколько пособий имели наименование «Административно-деликтное право». Однако все эти работы ограничивались преимущественно изложением и комментированием норм Общей, Особенной и процессуальной частей действующего КоАП РФ.

Редкое исключение составляет изданное в начале 2023 года учебное пособие Ю.Б. Аникеенко и Н.В. Новоселовой (под ред. С.Д. Хазанова), где авторами предпринята попытка теоретического осмысления административно-деликтного права.

В отличие от традиционного «прикладного» подхода, настоящий академический учебник впервые системно излагает, оценивает и комментирует все современные научные знания об административно-деликтном праве как давно сложившейся самостоятельной *подотрасли* административного права Российской Федерации, сформировавшейся на основе советского института административной ответственности.

Материалы учебника максимально широко отражают весь накопленный за последние тридцать лет в Российской Федерации эмпирический и научный опыт, изучение и использование которого необходимо для получения качественного юридического образования публично-правового профиля. Важной составной частью этого массива новых знаний является современная концепция административно-деликтного права как подотрасли административного права, а также аккумулированная за постсоветский период законодательная и правоприменительная практика регулирования особого вида публично-правовой (административной) ответственности.

Предлагаемая автором концепция учебника основывается на исследовании, методологическом осмыслении и комплексном рассмотрении:

- генезиса института маловажных проступков (административных правонарушений) в российском праве и законодательстве XIX–XX веков;
- понятия и содержания административной ответственности как вида юридической ответственности;
- предмета и метода административно-деликтного права;
- особенностей материальных и процессуальных административно-деликтных норм и отношений;
- современной системы подотрасли административно-деликтного права и характеристики ее институтов;
- теоретических и практических (в том числе дискуссионных) аспектов соотношения административной и уголовной ответственности в российском и зарубежном праве и законодательстве;
- системы действующего законодательства об административных правонарушениях, концепции и структуры КоАП РФ, а также актуальных проблем практики применения и изменения его норм;
- актуальных вопросов разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательного регулирования административной ответственности.

Помимо содержательных материалов, каждая глава учебника в методических целях снабжена контрольными вопросами и перечнем рекомендованной тематической литературы.

Содержание учебника и методика преподавания настоящего курса административно-деликтного права прошли апробацию на занятиях по магистерской программе публично-правового профиля факультета права НИУ ВШЭ в 2018–2022 учебных годах, а также ранее, с 2010 по 2018 год, — при чтении автором базового курса «Административное право» и спецкурса «Административная ответственность» («Административно-деликтное право») в специалитете и магистратуре Юридического факультета им. М.М. Сперанского (с 2016 года — Института права и национальной безопасности) РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Новизной и оригинальностью отличается также структура учебника, которая объединяет на основе единой методологии три части.

В первой представлены историческая ретроспектива и анализ этапов зарождения и формирования административно-деликтного права и законодательства в России с середины XIX по конец XX века; во второй — важнейшие положения современной теории отечественного административно-деликтного права; в третьей — действующие законодательные основы регулирования административно-деликтных норм и отношений в Российской Федерации.

Учебник «Административно-деликтное право» предназначен для ускоренной и комплексной подготовки студентов публично-правовой специализации, овладения ими современной теорией административной ответственности как

вида юридической ответственности в сочетании с пониманием практики развития федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях.

Учебник подготовлен в соответствии с программой учебной дисциплины «Административно-деликтное право» факультета права НИУ ВШЭ с учетом более чем тридцатилетней практики профильной нормотворческой и экспертной работы автора в Комиссии по экономической реформе Совета министров СССР и Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации и сорокалетнего опыта преподавания административно-правовых дисциплин, а также на базе докторского диссертационного исследования «Теория административно-деликтного права» (2012) и других изданных автором монографий, учебных пособий и научных статей.

Учебник рекомендуется в первую очередь студентам магистратуры и специалитета публично-правовой специализации. Он соответствует программе общего курса административного права, читаемого во всех ведущих российских юридических вузах, а также на юридических факультетах университетов в качестве общеобязательной дисциплины по направлению «Публичное право».

Кроме того, учебник может быть использован в качестве основной или дополнительной учебной литературы:

а) студентами бакалавриата юридических факультетов при изучении обязательного курса (общей дисциплины направления) «Административное право», одним из важнейших подотраслевых разделов которого является административно-деликтное право;

б) студентами, обучающимися на факультетах государственного и муниципального управления, — при изучении курса «Административное право»;

в) аспирантами и соискателями, обучающимися по специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс», — при подготовке к кандидатскому экзамену по специальности;

г) практикующими юристами контрольных и надзорных федеральных и региональных органов исполнительной власти и другими субъектами административной юрисдикции — при повышении квалификации в рамках обучения по программам дополнительного профессионального образования в юридических вузах.

Все нормативные акты Российской Федерации приводятся в учебнике по состоянию на 30 апреля 2023 года.

Часть 1

ИСТОРИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-
ДЕЛИКТНОГО ПРАВА

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА «МАЛОВАЖНЫХ» ПРОСТУПКОВ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

§ 1. КРАТКИЙ ОЧЕРК ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ УЧЕНИЯ О ПОЛИЦИИ

История возникновения и становления административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности ведет свой отсчет в российском праве со второй половины XIX века.

Обусловлено это тем, что только в период после отмены крепостного права в 1861 году и последующего проведения императором Александром II судебной реформы в России появились объективные политико-правовые предпосылки для возможной идентификации административно-правовых деликтов и механизма ответственности за их совершение в качестве самостоятельного объекта правового регулирования и, соответственно, объекта научных исследований.

Следует при этом иметь в виду два существенно важных обстоятельства.

Во-первых, необходимо учитывать, что в Российской империи середины — конца XIX века рассматриваемая сфера правового регулирования была инкорпорирована структурно в отрасль права, именовавшуюся не административным, а полицейским правом. При этом термин «полицейское» используется нами здесь применительно к рассмотрению основных черт и характеристик заимствованной из прусского права важнейшей отрасли до-революционного публичного права и юридической науки, а не одноименных правоохранительных органов царской России (равно как и современной Рос-

сийской Федерации, вернувшей в 2011 году термин «полиция» для наименования органов внутренних дел).

Во-вторых, в дореволюционный период, несмотря на создание после судебной реформы 1864 года относительно независимой системы органов судебной власти, при сохранении монархического строя и сословного деления общества не могло идти речи о реализации принципа разделения властей в современном понимании — с его конституционно закрепленной функциональной дифференциацией на *парламентскую законодательную власть*, предписывающую и легализующую в форме законов общепринятые правила поведения; *исполнительную власть* с ее распорядительно-обеспечительными и контрольными функциями государственного управления; и *судебную власть* с ее суверенными правозащитной, арбитражной и карательной функциями, используемыми при нарушениях установленных законодательно правил поведения.

Не отвлекаясь на подробные экскурсы в историю формирования публично-правовой науки в целом, в рамках настоящего учебного курса рассмотрим важнейшие этапы и аспекты генезиса административно-деликтной сферы регулирования в системе публичного права Европы и России до XX века.

Как мы уже отметили, становление института административной ответственности в России, а равно и формирование в целом отрасли административного права исторически проистекают из *полицейского права* (основной в XIX веке комплексной отрасли отечественного публичного права), охватывавшего тогда по предмету регулирования и областям регулируемых отношений целый ряд современных аналогов самостоятельных отраслей и подотраслей права и законодательства — государственного, административного, муниципального, налогового, акционерного, торгового, трудового, семейного, общесудебного, уголовного, уголовно-процессуального, исполнительного.

Термины «полиция», «полицейское право» в русском языке своим корневым словом происходят от греческого *polis* или *poliz* (изначально «город», позже «государство»). Как известно, во всем Древнем мире, включая Древнюю Грецию и Древний Рим, именно полисы, как особая форма социально-экономической и политической организации общества, были колыбелью государственности и сосредоточением государственного управления (гр. *politeia* — по определению Аристотеля).

Изначальной функцией городов-государств Древнего мира была защита от внешних угроз, обеспечение внешней безопасности, или «внешнего управления», то есть *политики* (лат. *politia*). По мере развития государственности и централизации власти гораздо активнее стали развиваться уже функции по обеспечению внутренней безопасности городов-государств, или «внутреннего управления», то есть *полиции* (лат. *policia*).

Для генезиса полицейской деятельности особое значение имеет заложенное в ее содержание соотношение между личными и общественными интересами.

В дореволюционной историко-правовой науке и науке полицейского права применительно к общей трансформации приоритетов в отношениях «интересы человека — интересы государства» в древней и новой мировой истории рассматривались и выделялись следующие этапы или периоды развития общества и государства: восточные деспотии, античный период, феодализм, абсолютизм и конституционализм.

Так, в V–II тыс. до н.э. организация жизни и система управления в *древних теократических государствах (восточных деспотиях)* связывались с религией и обожествлением власти, персонифицированной в личности правителя. В этих условиях права и обязанности носителей власти носили скорее религиозно-моральный характер, чем юридический, что позволяло деспоту и его приближенным пользоваться властью исключительно по своему усмотрению. В соответствии с религиозно-мифологическими воззрениями тех времен земная власть осуществлялась от имени богов, а верховные правители являлись проводниками божественных сил.

Организация внутреннего управления в восточных деспотиях была крайне централизованной и бюрократичной, с полной бесправностью большинства подданных, которых религия обязывала к раболепному повиновению власти. При этом меры по обеспечению безопасности, спокойствия, порядка, благополучия и защиты людей зависели исключительно от воли и личных качеств правителей и их отношения к подданным. Наиболее характерные примеры такой организации государств являли Египет эпохи фараонов, древние Индия и Китай, Шумер, Ассирия, Урарту, Вавилонское царство, Хеттское царство и так далее.

В *античном мире (II тыс. до н.э. — I тыс. н.э.)*, включая города-государства и колонии Древней Греции, Римскую империю, а позднее отчасти и Византию, государственные интересы также безусловно господствовали над частными, несмотря на отдельные зачатки и первые проявления демократии.

Персонифицировавшие власть должностные лица (например, архонты, стратеги и политики в Греции, сенаторы, консулы, цензоры в Риме) и учреждения античных государств задачей внутреннего управления считали прежде всего идею обеспечения блага государства (лат. *salus rei publicae*), а не народа. По Демокриту, например, государство олицетворяло общее благо и справедливость, поэтому его интересы были превыше всего, а заботы граждан должны были направляться на улучшение государственного устройства и управления. Идеальное государство у Платона — это правление «лучших и благородных». Разделяя естественно-правовые положения Сократа, Платон отождествлял «законное» и «справедливое» управление государством, поскольку в основе того и другого лежит божественное, то есть идеальное начало.

Вместе с тем, в силу природы рабовладельческого строя и традиционного уклада жизни на основе домохозяйства (лат. *oikos*), от регулирования и контроля большей части социальных отношений и должного поведения, относя-

щихся в современных государствах к сфере публичного права, государственного управления и юстиции, власть тогда самоустранялась.

Рабовладельческое государство перекладывало бремя обеспечения порядка, общественной безопасности и «благоустройства» на местах в большей мере на частных домовладельцев — глав родов и семейных кланов (лат. *pater familias*). По образному выражению Макса Вебера, в Римской империи, например, в пределах своих границ «античное домовладение было самым древним носителем исключительного права управления» (или, точнее, правления, властвования), поэтому «на пороге дома... римская юстиция останавливалась».

Задачи обеспечения должного поведения подданных и общественного порядка, спокойствия и безопасности на уровне конкретного землевладения были для власти частным делом его хозяина на основе неписаного социально-политического договора между названными сторонами. Поэтому и наказания (то есть «отрицательные» меры внутреннего управления) за любые нарушения общепринятого порядка (деликты) устанавливались и применялись главами семей и родов в пределах «домохозяйств» исключительно по их собственному усмотрению.

Органы и учреждения системы «внутреннего управления» служили в тот период исключительно интересам государства, а не общества. Поэтому даже развитие народного образования и медицины, «призрение» неимущих (социальная помощь), поддержка спорта и организация увеселений преследовали не цели общественной заботы, а прежде всего цели обеспечения безопасности, порядка и спокойствия в государстве.

Лишь в последний период существования великого Рима и позднее, в Византийской империи, стал постепенно ослабевать государственный эгоцентризм, а власть перестала препятствовать развитию, удовлетворению и реализации общественных интересов и частных прав граждан.

В условиях *средневекового феодализма* в Европе рассматриваемая нами «западная» цивилизация не разграничивала право на частное и публичное. В отличие от сформировавшегося еще в античный период истории Древнего Рима частного права, публичное право вплоть до XVIII века существовало, скорее, как политико-философская теория. Как римские статуты, так и регламенты в Средние века были не столько актами публичного права, сколько актами власти (правления, управления) суверенов в пределах соответствующих подконтрольных территорий. Публичный характер этим актам придавали властные субъекты их принятия, причем исключительно в силу собственного понимания государственных интересов.

В период феодальной раздробленности в средневековой Европе проблема соотношения и взаимосвязи интересов власти и личности вновь (как и в античном мире) локализовалась на уровне внутренней организации жизни городов.

На фоне постоянных междоусобных войн и насилия решением проблемы обеспечения безопасности людей и общественного (публичного) порядка

стали жалованные грамоты суверенов на право самоуправления в городах для взаимной помощи, развития торговли, ремесел и защиты мирных горожан от набегов и грабежей соседей-феодалов и банд их наемников. В результате это способствовало активизации борьбы с преступностью, произволом поместных феодалов и постепенному государственно-объединительному процессу и централизации власти.

Каждая из существовавших тогда крупных городских общин имела свое вече, собственные войско и ополчение, свой герб и казну, из которой и делались отчисления за «покровительство» городам со стороны центральной власти, а также на содержание полиции и других учреждений муниципального управления.

Любопытным историческим фактом данного периода истории городов средневековой Западной Европы является опыт формирования состава первых муниципальных полицейских служб из числа, прежде всего, тех же наемников местных феодалов, которые ранее грабили эти города в междоусобных войнах. Кстати, несколько позже, но с аналогичными «правоохранительными» целями («успокоения» народа и защиты государства от врагов власти) Иваном IV Грозным в России формируется «опричнина».

В позднем Средневековье наиболее отчетливо тенденции «профессионализации» органов внутреннего управления проявились в германских землях, в том числе благодаря более широкому, чем на других европейских территориях, регламентированию различных сфер жизни людей. Все публичные функции внутреннего управления, включая меры безопасности, обеспечения порядка и благоустройства — то есть «полиция» в ее первоначальном широком значении, — были развиты и формализованы в германских городах до крайности.

Город давал жителям относительную личную свободу и безопасность, но подчинял их поведение строжайшей полицейской регламентации, в том числе посредством подробной формализации правил должного поведения и норм-запретов.

По мере централизации власти монархов в качестве нового способа внутреннего управления делами на государственном уровне в Западной Европе XVI–XVII веков постепенно формируется организационно-правовой механизм «полицейской деятельности» в виде системы профессиональных учреждений преимущественно надзорно-правоохранительного и юрисдикционно-карательного предназначения.

В процессе движения к *абсолютизму* в Европе — и в России в частности — власть, помимо изначальной функции охраны безопасности, постепенно наделяла полицию все новыми функциями, распространяя ее деятельность на большинство сфер общественной и даже частной жизни.

Наряду со своим главным предназначением — а именно обеспечением общественной безопасности и порядка, пресечением преступлений, а также надзором за лояльностью государству граждан и их объединений — полицейские органы постепенно наделялись все большими полномочиями. Так,

регулирующая и контрольная деятельность полиции стала распространяться на казенное имущество, муниципальную и коммунальную сферу, народное образование и регулирование семейных отношений, транспорт и почтовую связь, кредитные учреждения, торговлю, сельское хозяйство, ремесленное и промышленное производство и даже на соблюдение церковных правил и пристойное поведение в храмах.

В России полиция как самостоятельное государственное учреждение с заимствованным из западноевропейской практики названием возникла в 1718 году, когда в Санкт-Петербурге Петр I ввел должность генерал-полицмейстера, а полицмейстерской канцелярии был придан статус присутственного места по делам полиции (то есть органа государственного управления). В обязанности городской полиции были вменены прежде всего задачи охраны безопасности и общественного порядка.

Уже через год наряду с городской полицией в России образуется земская полиция, которая в первое время была полупрофессиональной. В ее состав правительством привлекались все лица, пригодные для такой службы. Достаточно быстро по западноевропейскому примеру сфера деятельности полиции была существенно расширена.

Например, в Регламенте Главному магистрату 1721 года, определившем задачи полиции в Российской империи, сфера ее деятельности была установлена столь широко, что охватывала практически и все внутреннее управление, и «благоусмотрение», и судебные функции.

По мнению авторитетного дореволюционного ученого-полициста Ивана Трофимовича Тарасова, в период с 1721 по 1775 год, в силу постоянного изменения «воззрений законодательства на полицию как на учреждение и задачу... в отношении к подчиненности, формам сношений, кругу органов, сфере деятельности и характеру власти, полиция... успела присвоить себе одно время даже законодательную власть, издавая общеобязательные уставы».

Начиная с конца XVII века и весь XVIII век полицейская деятельность как обширная сфера управления всеми внутренними делами государства долгое время рассматривалась европейскими учеными не с точки зрения юриспруденции и задач определения для нее правовых границ, а в целях философско-исторического осмысления реализации в государственном управлении патерналистской «идеи об общем благе».

В Европе XVIII века эта идея изначально получила распространение в виде теории философской и естественно-правовой школы Христиана фон Вольфа (1679–1754), сторонника просвещенной монархии, целью которой должно быть достижение спокойствия, благополучия и счастья всех граждан.

Согласно вольфианскому социально-философскому учению «благодействие государства состоит в наслаждении имеющимися в достатке средствами существования, в спокойствии и безопасности». Задача государства в этой связи сводилась к содействию достижению общего блага народа (прежде всего Вольф имел в виду «преуспеяние» бюргерского среднего класса как соци-

альной основы государства). В свою очередь, основной и естественный закон поведения людей в целях обеспечения «общественного счастья» Вольф определял как необходимость ограничения прав индивидов и наделения их лишь такой мерой свободы, которая нужна для исполнения ими своих социальных обязанностей перед государством во имя обеспечения общего блага.

В доведенных до крайностей формах эта теория доминирования государственных интересов над интересами личности получила свое развитие в учениях *абсолютистов* и *меркантилистов*. Эти учения обосновывали представление об идеальной абсолютной власти, которая рассматривалась как лучшая форма государственного отеческого попечения об «общем благе».

Тогда же в европейских странах получили развитие и так называемые *камеральные науки* (или *камералистика*). Во Франции и в германских землях (прежде всего в Пруссии) камеральные науки также именовались *учением о полиции*. В дословном переводе с латинского *camera* означает «комната, покой». В русском языке Владимир Даль выделял следующие определения и значения этого корневого слова: применительно к государственной службе — «придворный, состоящий при покоях (при дворе) государя»; применительно к деятельности (камералистика) — «сбор сведений о государственной службе, о государственных финансах и так далее»; применительно к наукам (камеральная наука) — «наука внутреннего управления».

Параллельно с меркантилистами камералисты занимались изучением способов «охранения и процветания» государства, то есть наилучшего управления казенным (или «камерным») имуществом, под которым понимались государевы финансы (казна), земли и другое государственное имущество (казенные предприятия, промыслы и так далее).

Происходящий от позднелатинского слова *camera* немецкий термин *Cameralistik* определял аналог современного понятия «наука государственного управления». Камералистика, таким образом, явилась прообразом науки об управлении, отражавшей характерные для того времени представления о закономерностях, правилах, формах и методах публичного управления в условиях неограниченного правом монархического государственного устройства. При этом образцом такого устройства власти в данный период считалась форма абсолютных монархий.

Следует, однако, учитывать, что камеральная наука (наука о полиции) не была наукой как таковой в современном понимании, а являлась, скорее, собранием практических рекомендаций по управлению внутренними делами в европейских монархиях. Согласно им, наряду с обеспечением безопасности, полиция наделялась множеством функций, а бесчисленные полицейские регламенты охватывали все стороны жизни людей.

В условиях абсолютных монархий полиция по воле государей имела всеобъемлющие полномочия по обеспечению порядка и безопасности, а также по регулированию и контролю экономической жизни, выполняя и нормотворческие, и фискальные, и судебные функции. Такое государственное

устройство, получившее наибольшее распространение в германских землях, в науке XIX века стало определяться термином «полицейское государство» (Polizeistaat).

Однако собственно *учение о полиции* получило широкое распространение во Франции (в которой раньше других европейских стран теория «полицейского управления» государственными и общественными делами нашла себе наилучшую в тот период почву и получила наибольшее развитие), а уже затем в Германии. Общеизвестными отцами-основателями камеральной науки о полиции считаются Никола Деламар (1639–1723) во Франции, Иоганн Генрих Готтлиб фон Юсти (1700–1771) и Иоганн-Стефан Пюттер (1725–1807) в Германии и Йозеф фон Зонненфельс (1732–1817) в Австрии.

Так, в «Трактате о полиции» (1722) комиссар парижского замка-тюрьмы Большой Шатле Никола Деламар впервые сформулировал теоретические основы полицейской науки, призванной изучать систему управления внутренними делами государства, структуру и задачи административных служб, а также пути и средства улучшения их работы.

В трактате Иоганна фон Юсти «Основные начала полицейской науки» (1756) к объектам полицейского управления были отнесены как движимое и недвижимое имущество, так и «моральные богатства», а также финансы, коммерческая деятельность и в целом «народное хозяйство». По его определению, задача полиции (как важнейшего элемента системы внутреннего управления государственными делами) заключается в регулировании (путем издания гражданских законов) и согласовании благосостояния отдельных людей (семей) с благосостоянием государства.

В 1765 году профессор Венского университета Йозеф фон Зонненфельс издал учебник по камеральной науке «Основы учения о полиции, торговле и финансах», где предмет учения о полиции ограничивался установлением и охраной внутренней безопасности, духовного благосостояния и материального благополучия граждан (попечение об образовании, об исправлении нравов и возможность посредством труда создавать материальный достаток при содействии со стороны государства). Таким образом, в отличие от Юсти, Зонненфельс понимал полицию в узком смысле — как специальный административный аппарат, обеспечивающий внутреннюю безопасность населения.

Закат эпохи камеральных наук в Европе связан с именем государствоведа, историка и экономиста Лоренца фон Штейна (1815–1890) и его восьмитомным трудом «Теория государственного управления», опубликованным в Штутгарте в 1866–1884 годах. В отличие от большинства «ранних» камералистов Лоренц фон Штейн отказался от признания абсолютных монархий идеальной формой организации государства и под влиянием Гегеля стал различать понятия «государство» и «гражданское общество» (закономерным результатом развития которого и является государство).

Тем не менее в лучших традициях камералистики, но уже с учетом итогов Великой французской революции, Лоренц фон Штейн переориентировался

на конституционную («надклассовую») монархию (в качестве образцового государства), идеализируя ее и утверждая, что именно при такой форме правления «государство есть союз людей как единое, свободное, самоопределяющееся целое» и единственный гарант социальной справедливости.

По утверждению Штейна, в условиях конституционной монархии «начала власти» органически сочетаются с «началами свободы». Достигается это с помощью разделения властей на монархическую, законодательную и правительственную (исполнительную). Все основные задачи по управлению государством реализуются в деятельности правительственной власти (органов управления): и правосудие, и государственное хозяйство (финансы), и внутреннее управление.

К принудительной деятельности правительственная власть прибегает для устранения «опасностей», которые возникают во всех трех сферах (судебной, финансовой, внутреннего управления), поэтому каждая из них имеет свою полицию.

Таким образом, теория Лоренца фон Штейна, по сути, отождествляла государственное управление с государственным устройством и стала отражением камеральных идей на последней стадии существования этой квазинауки.

Вместе с тем именно камералисты — Деламар, Пюттер, Зонненфельс, Штейн, Юсти и другие — заложили ту теоретическую основу, на которой сформировалась наука о полиции.

Со временем патерналистские идеи о «наилучшей» организации отношений в обществе и государстве во имя «общего блага» стали утрачивать свое значение и актуальность.

По мере трансформации общественного устройства и движения европейских государств от абсолютизации власти как охранителя и попечителя «общего блага» к идеям конституционализма, правового государства и разделения властей, к признанию буржуазных ценностей и прав личности, ограничению власти законами и формированию судебной системы — новое теоретическое осмысление этих процессов привело и к упадку камеральных наук. Им на смену пришла быстро ставшая модной «политическая наука» (*политология*).

Что же касается публично-правовой сферы, то здесь место учения о полиции заняло *полицейское право* как комплексная публичная отрасль сформировавшейся тогда европейской юридической науки (в ее современном понимании).

В условиях активного развития в Европе науки полицейского права на рубеже XVIII–XIX веков (не без влияния на этот процесс Великой французской революции) получает все большее практическое значение и, соответственно, внимание со стороны правоведов проблема обеспечения приоритета прав личности перед правами «администрации».

В этой связи французские и некоторые другие европейские ученые-юристы и спустя двести лет, в конце XX века, полагали, что административное

право должно иметь первенство перед наукой государственного управления (Ролан Драго, Жорж Ведель и другие). Это отличало их от немецких правоведов, ориентированных на широкое понимание права «внутреннего управления» (полицейского права) как комплексной отрасли регулирования всех публично-правовых отношений.

Поэтому «колыбелью» науки «административное право» в конце XVIII — начале XIX века стала именно Франция, где правоведение (в соответствии с теорией Монтескье) различало законодательную, судебную и исполнительную ветви власти, разделяя последнюю на «правительственную» и «административную».

В России представителями патерналистского направления философской и правовой мысли в конце XVII — середине XVIII века были: опальный советник царя Алексея Михайловича выходец из Хорватии Юрий Крижанич (предположительно 1618–1683), написавший в начале 1660-х годов в тобольской ссылке трактат «Разговоры о государстве» (более известный под названием «Политика»), а затем и современники Петра I — автор знаменитой «Книги о скудости и богатстве» (1724) крестьянин-самоучка Иван Тихонович Посошков (1652–1726), первый вице-президент Священного синода архиепископ Феофан Прокопович (1681–1736) и — позже — создатель многотомного труда «История Российская» Василий Никитич Татищев (1686–1750).

Согласно их пониманию, во многом схожему, царь, как Бог, в целях «благодетельствования» народа может все сотворить в своем государстве. Превыше всего они ставили «царский интерес, умножение казны государевой». Соответственно, главным богатством государства они почитали деньги, а основным источником их поступления в казну видели в развитии торговли и ремесел, которые обогащают государство и поэтому должны быть всецело подчинены правительственной регламентации.

Все свои «упования и чаяния» о благоденствии в Отечестве российские патерналисты возлагали именно на административные монаршие меры, утверждая, что народ — это воск, из которого во имя общего блага можно лепить все, что хочешь. Для благоденствия подданных — «неразумных рабов государевых» — и при полном игнорировании их собственной воли, прав и интересов, верховная власть должна ими управлять и регламентировать их жизнь. Эти идеи разделяли и Петр I, и Екатерина II. Подтверждается это, в частности, тем, что еще при жизни Петра философ Христиан фон Вольф был приглашен в члены Петербургской академии.

Кстати, по мнению известного дореволюционного государствоведа Михаила Флегонтовича Владимирского-Буданова, Петр Великий в первой четверти XVIII века во имя «общего блага» создал в России «полицейское государство в самом строгом смысле слова: оно приняло на себя заботы даже в маловажных потребностях подданных, особенно в сфере экономической и бытовой, регламентируя их».

§ 2. «ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ» И «ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ» МЕРЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ВНУТРЕННЕГО УПРАВЛЕНИЯ)

В правоведении Российской империи последней трети XIX века тему транспонирования западноевропейских патерналистских теорий «общественного блага», «абсолютизма», «меркантилизма», «камерализма» и общей науки о полиции в отечественную правовую теорию, а также в практику законодательного регулирования и государственного управления наиболее полно описал, проанализировал и раскрыл в своих работах один из известнейших ученых-юристов и специалистов по российскому полицейскому (административному) праву, профессор Императорского Московского университета И.Т. Тарасов.

Основоположителем теории полицейского права И.Т. Тарасов называл прусского ученого Генриха фон Берга (1765–1843), издавшего в 1799–1806 годах семитомное «Руководство к изучению немецкого полицейского права» (в некоторых научных работах именуемое «Справочником германского полицейского права»), в котором была сделана первая в Европе попытка осмысления, структурирования и научного анализа права, полиции и юстиции в их взаимосвязи при управлении делами государства.

По Бергу задача полиции заключалась в обеспечении «безопасности» и «благоустройства». При этом задача обеспечения безопасности функционально возлагалась на полицию совместно с юстицией, а благосостояния — исключительно на полицию.

Предпринимаемые полицией меры по решению проблем безопасности Берг определял как *отрицательные* (в современном понимании это «правоохранение» и «государственное принуждение»), они были призваны устранять препятствия для достижения целей безопасности и обеспечения порядка. Меры по обеспечению «благоустройства» он считал *положительными* (в современном определении «позитивное» государственное управление и правовое регулирование).

Такую трактовку классификации полицейской деятельности заимствовали и многие дореволюционные ученые-полицейсты в России. К примеру, тот же И.Т. Тарасов эффективность государственного управления (или «успех полиции в широком смысле») определял именно как правильное соотношение «между положительными и отрицательными мерами» со стороны государства в границах «правительственного вмешательства».

К первым он относил «меры, заключающиеся в покровительстве, дозволении, содействии, поощрении, возбуждении, устранении препятствий, которым чужд принудительный характер, тогда как, наоборот, меры второго рода, заключааясь в запрещениях, понуждении, ограничении, стеснении, насквозь проникнуты именно этим характером». При этом меры второго рода, «как наиболее стеснительные, должны быть применяемы лишь в крайних случаях».

Характеризуя в целом задачи государства по применению *положительных* и *отрицательных* мер, И.Т. Тарасов утверждал, что «вся внутренняя политика, имеющая целью ограждение общей и частной безопасности, должна быть направлена к возможно большему сокращению полицейской деятельности в тесном смысле, посредством постоянного улучшения мерами положительными условий благоустройства и благосостояния».

В различные периоды российской истории отношения государственной власти и народа постоянно видоизменялись и зависели от множества политических, экономических, социальных и правовых факторов и условий, характерных для конкретных исторических этапов развития страны. В сфере внутреннего государственного управления Российской империи середины XIX века функции обеспечения должного поведения людей обеспечивались посредством реализации властью как «положительных», так и «отрицательных» мер.

В соответствии с упомянутой выше теорией Л. Штейна функции исполнительной власти (то есть полицейской деятельности в широком смысле) заключаются как в праве издавать общеобязательные предписания на основании законов и их непосредственного исполнения, так и в праве применять меры принуждения за их неисполнение. То есть эти функции «распадаются» на распорядительную (положительную) и принудительную (отрицательную) деятельность для устранения «опасностей» для государства.

В 1832–1833 годах в Пруссии издается трактат Роберта фон Моля (1799–1875) «Наука о полиции по принципам правового государства», в котором обобщаются и в комплексе излагаются идеи всех его предшественников по разработке концепций полицейского управления и полицейского права. В основу этой сведенной воедино прусской теории полицейского права Р. фон Моля заложил понятие о «правовом государстве», определенном им как юридический порядок соотношения между государством, рассматриваемым в качестве юридического лица, и гражданами.

В вышедшем в 1864 году труде Отто Бэра (1817–1895) «Правовое государство» получили дальнейшее развитие понятия и представления о правовом государстве, в котором административная деятельность (включая применение «положительных» и «отрицательных» мер) должна быть подчинена закону, а не регламентироваться органами полицейского управления.

В тот же период другой немецкий ученый — Карл фон Гербер (1823–1891) — в работе «Основные черты системы немецкого государственного права» (1865) под отношениями между правовым государством и гражданами понимал правоотношения, в рамках которых властью должны соблюдаться и гарантироваться публичные права граждан и обеспечиваться их правовая защита.

Возникновение, становление и развитие в российской правовой системе полицейского, а затем административного права и — как составной их содержательной части — института «отрицательных» мер (то есть мер государ-

ственного принуждения в виде юридической ответственности за «маловажные проступки»), базировались изначально на идеях и положениях прусской юридической концепции полицейского права.

Именно немецкое (прежде всего, прусское) полицейское право наиболее полно регламентировало и структурировало содержание, формы и методы управления внутренними делами государства — и, в частности, одну из важнейших составляющих внутреннего управления — осуществление «отрицательных» (или принудительных) мер в виде правоохранительной и юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению установленного законами порядка и безопасности государства и его граждан.

В отличие от «континентальной» правовой системы Германии, Австрии и Франции, взятой за образец в дореволюционной России и ориентированной именно на законодательное и подзаконное регулирование системы управления внутренними делами государства, Великобритания и ее бывшие колонии исторически следовали по пути развития так называемой англо-саксонской системы «общего» права, ориентированной на судебные прецеденты как основу правового регулирования, в том числе и в сфере государственного и местного управления, а также юрисдикционной деятельности.

В последней трети XIX века полицейское и административное право как в Западной Европе, так и в России развивалось практически параллельно, основываясь на активно формировавшейся в континентальной Европе законодательной системе регулирования публично-правовых отношений, которая отражала конституционные реформы и активное развитие парламентаризма, а также экономические преобразования того времени.

В 1880-е годы наиболее полно из европейских юристов определил и конкретизировал предмет классического (в современном понимании) административного права ректор Страсбургского университета Отто Майер (1846–1924). На основе «континентального» подхода он предложил консолидировать региональные административно-правовые акты различных германских земель в единую систему общегерманского административного законодательства. Позже О. Майер сформулировал и обосновал в работе «Германское административное право» (1895–1896) и понятие *государственного управления в узком смысле как собственно исполнительно-распорядительную деятельность в рамках четкого разделения властей* — в отличие от классического европейского полицейского права, традиционно рассматривавшего внутреннее государственное управление в широком смысле — как комплексное управление всеми делами государства.

Подводя итог характеристике и этапам развития в Европе и России науки о полиции и правовых формах полицейской деятельности, включая «положительные» и «отрицательные» меры ее осуществления, можно констатировать, что 1880–1890-е годы ознаменовались завершением эпохи «выросшего» из камеральной науки полицейского права как единой комплексной отрасли публичного права.

Эти годы стали одновременно начальным этапом формирования современной российской науки административного права, включая развитие начавшего выделяться (причем сначала именно в России) из общей публично-правовой сферы «деликтного» регулирования нового самостоятельного вида юридической ответственности за так называемые «маловажные» публично-правовые проступки — то есть административной ответственности.

§ 3. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МАЛОВАЖНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ (ПРОСТУПКАХ) В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В истории российского права писанные источники установления и применения отдельных «государевых кар за казнимые деяния» (то есть мер юридической ответственности за публично-правовые деликты в их современном понимании) существуют уже 1000 лет.

Начиная с Русской правды 1016 года (и особенно после победы в Куликовской битве над Золотой Ордой, ознаменовавшей освобождение от монгольского ига), в ходе объединения русских земель вокруг Москвы в XIV–XV веках и формирования централизованного государства русскими князьями и государями по мере необходимости издавались различные несистематизированные акты, в том числе с перечнями «казнимых деяний».

В целях укрепления единого Русского государства при великом князе Московском и государе всея Руси (в некоторых документах титулованном царем) Иване III все актуальные для конца XV века законоположения (в том числе о публичных деликтах и наказаниях за них) были впервые объединены в *Судебнике 1497 года*. Его источниками, предположительно, стали Пространная редакция Русской правды, Правосудие митрополичье XIII–XIV веков, Псковская судная грамота 1397 года, Новгородская судная грамота в редакции 1471 года, московская Уставная губная грамота (или Запись о душегубстве) середины XV века, докончания (договоры) князей, уставные наместничьи грамоты и другие акты.

Дополненную и обновленную версию Судебника 1497 года подготовили и оформили при Иване IV Грозном в *Судебнике 1550 года*, который был принят на первом в Русском царстве Земском Соборе 1549 года при участии Боярской думы, а в 1551 году утвержден Стоглавым собором, созданным по инициативе царя. Развивая усилия своего тезки-предшественника по централизации государства и права в России, Судебник Ивана IV:

- ликвидировал судебные привилегии удельных князей;
- ограничил судебную власть наместников и волостелей;
- усилил роль центральных судебных органов;

— расширил права крестьянских общин, их выборных начальников, старост и представителей в следствии и судопроизводстве.

100 статей Судебника 1550 года были систематизированы по трем группам правонарушений — уголовных, судебно-процессуальных и имущественных (гражданско-правовых), что в значительной мере упрощало работу с ними. Уголовные преступления именовались «лихим делом» и разграничивались на государственные, имущественные, против личности, должностные и против суда.

Спустя почти столетие, уже по окончании Смуты, первый представитель новой царской династии Алексей Михайлович Романов приступает к серьезной реформе российского законодательства. По оценке дореволюционного историка и государствоведа М.Ф. Владимирского-Буданова и других исследователей русского права, с 1550 по 1648 год было издано более 450 указов и других законодательных актов, многие из которых за это время либо устарели, либо противоречили друг другу.

При подготовке и принятии этого свода законов использовалась процедура, вполне сопоставимая с современной практикой законотворчества и юридической техники.

В начале 1648 года государем была образована специальная комиссия для подготовки проекта Уложения о своде законов в составе князей Н.И. Одоевского, С.В. Прозоровского, Ф.Ф. Волконского и двух дьяков. В сентябре 1648 года для его рассмотрения был созван Земский собор. «Слушание» проекта Уложения проходило в широком составе двух палат. В одной заседали царь, Боярская дума и высшее духовенство (Освященный собор), в другой — выборные люди разных чинов из дворян и посадских общин. К началу февраля 1649 года было закончено редактирование и оформление Уложения, которое представляло собой свиток из 959 бумажных столбцов, с подписями в конце свитка всех 315 участников Земского собора. Оно стало первым в России *печатным* законодательным актом, который в 1650 году был скопирован, издан на Московском печатном дворе в виде книги тиражом 1200 экземпляров и разослан во все московские приказы, а также воеводам для руководства к действию.

Под названием *Соборное уложение 1649 года* (Уложение 1649 года) этот свод законов занял свое достойное и важное место в истории российского права.

Уложением 1649 года была реализована первая в России успешная попытка систематизации (с элементами кодификации) всех важнейших положений отечественного права с нормативным содержанием разной отраслевой направленности. Вплоть до начала XIX века *Уложение 1649 года оставалось основным общим источником российского законодательства*.

Уложение 1649 года состояло из предисловия, оглавления и 25 глав, разделенных на 967 статей. Регламентации публично-правовой ответственности были посвящены главы I–VII, IX–X и XXI–XXV.

В сравнении с предшествующими российскими правовыми источниками (прежде всего с Судебником 1497 года и Судебником 1550 года) Уложение

1649 года *расширило круг наказуемых публично-правовых нарушений* и впервые сгруппировало нормы о них по видам на основании конкретных критериев.

В качестве первого критерия этой достаточно примитивной систематизации публично-деликтных норм для «законотворцев» XVII века выступили различные категории лиц, совершивших наказуемые деяния (то есть категории субъектов преступлений). Например, в главе I это были «богохульники и церковные мятежники», в главе IV — «подписчики и подделыватели печатей», в главе V — «денежные мастера» (фальшивомонетчики), в главе XII — совершившие воинские преступления «ратные люди», а в главах XXII и XXIV — «стрельцы, атаманы и казаки».

В других главах Уложения 1649 года нормы были сгруппированы в соответствии с «охраняемым благом» (то есть объектом посягательства в современном понимании): в главе II это «государская честь и государственное здорье», в главе III — «государев двор» и так далее. В главе же XXI речь шла «о разбойных и татевных делах» (то есть о конкретных видовых группах казных деяний).

Таким образом, единый критерий классификации норм в Соборном уложении 1649 года отсутствовал. Составители Уложения также *не знали и не употребляли термина «преступление»*. В XVII веке, в рамках архаичного понятийного аппарата на основе имевшихся обычаев, судебных прецедентов и правовых казусов, *использовался термин «казнимое или преступное деяние»*.

Уложением 1649 года были предусмотрены следующие виды «кар» (наказаний) за преступные деяния:

— *смертная казнь* в виде повешения, отсечения головы, четвертования, сожжения (по делам религиозным и в отношении поджигателей), а также «заливания раскаленного железа в горло» за фальшивомонетничество;

— *телесные наказания*, подразделявшиеся на «членовредительные» (отсечение руки за кражу, клеймение, урезание ноздрей и так далее) и «болезненные» (битье кнутом или батогами);

— *тюремное заключение* — от краткосрочного (на три дня) до пожизненного (в том числе с содержанием «тюремных сидельцев» за счет родственников или подаяннем);

— *ссылка* как наказание — применялась в случае объявления «опалы» представителям привилегированных сословий;

— *бесчестящие наказания* для «высокородных» лиц (лишение званий или понижение в чине);

— *штрафы*, именовавшиеся «продажами» и назначавшиеся в качестве основного, так и дополнительного наказания;

— *конфискация* движимого и недвижимого *имущества* у государственных преступников, «лихоимцев» и чиновников, злоупотреблявших должностным положением;

— *выговор* — как самое мягкое наказание, выражавшееся в публичном порицании правонарушителя в присутствии людей того круга, к которому он принадлежал.

Статьи профильных глав Уложения 1649 года, по образному выражению исследователя этого памятника А.И. Ситниковой, представляли собой скорее «правовые сюжеты», чем привычные нам сегодня «составы правонарушений». Опорой для законописцев того периода служила практика регулирования социально значимых связей, которая отражалась в правовых обычаях и облакалась в форму судебных решений, княжеских указов и в другие характерные для феодальной России нормативно-правовые формы.

В период действия Соборного уложения 1649 года *судебный порядок* назначения наказания практиковался только за *тяжкие и иные серьезные преступные деяния*. Незначительные же нарушения общественного порядка, такие как пьяные драки, богохульство, публичные оскорбления, мошенничество, мелкие кражи со стороны «подлого люда», в городах России в XVI–XIX веках традиционно пресекали и наказывали за них *стрельцы*, а начиная с петровских времен — *чины полиции*.

В сельской местности *на крепостных крестьян*, составлявших значительную часть населения страны, вплоть до отмены крепостного права в 1861 году распространялась исключительная *помещичья юрисдикция* (за исключением судебной юрисдикции за тяжкие преступления, что помещиками, однако, на практике часто игнорировалось).

При Екатерине II в отечественном законодательстве сохранилась преемственность в отношении применения различных карательных мер за тяжкие и незначительные публичные деликты подданных Российской империи.

За 120 лет после принятия Соборного уложения 1649 года было принято множество противоречащих друг другу и нормам Уложения указов, манифестов и уставов. Петр I не успел при жизни издать свой свод законов — уже Российской империи, общепризнанный статус которой был обеспечен к 1721 году именно им. Попытка составления нового Уложения была предпринята его дочерью Елизаветой Петровной, однако реализации этих намерений помешала Семилетняя война (1756–1763).

Следующую попытку обновления и систематизации российского законодательства сделала уже Екатерина II. Своим манифестом от 14 (25) декабря 1776 года императрица объявила созыв Уложенной (кодификационной в современном понимании) комиссии. Этой Комиссии была поручена разработка нового свода законов вместо Соборного уложения 1649 года.

Осознавая необходимость и важность реформы законотворческой деятельности, Екатерина подготовила и 30 июля (10 августа) 1767 года представила **Наказ Комиссии о составлении проекта нового Уложения** (Уложенный наказ 1767 года). В нем были изложены прогрессивные для той эпохи идеи о принципах организации государственной политики, правовой системы и

внутреннего управления абсолютной монархии России на основе европейской патерналистской теории «общего блага».

Полный текст Уложенного наказа Екатерины II состоял из 22 глав и 655 статей:

— главы I–V излагали общие принципы устройства государства (статьи 1–38);

— главы VI–VII именовались «О законах вообще» и «О законах подробно» и определяли основы общей законодательной политики государства (статьи 39–79);

— главы VIII–IX были посвящены уголовному законодательству и судопроизводству (статьи 80–141);

— глава X комментировала и оценивала концепцию либеральной реформы уголовного права миланского философа и правоведа Чезаре Беккариа (статьи 142–250);

— главы XI–XVIII излагали идеи о сословной организации российского общества (статьи 251–438);

— главы XIX–XX рассматривали вопросы юридической техники (статьи 439–521).

В 1768 году текст этого Наказа был дополнен главой XXI, содержавшей основы административно-полицейского управления, и главой XXII о регулировании управления финансами и налогами.

Нового свода законов тогда Уложенная комиссия не подготовила, так как все 1770-е годы внимание императрицы отвлекалось на две войны с Турцией за Крым и обустройство полуострова, Пугачевский бунт и так далее.

Вместе с тем Наказ Екатерины II 1767 года стал «концептуальной» (в современной трактовке) основой для разработки ряда других новых законов: Учреждений для управления губерний (1775), Устава *благочиния*¹, или полицейского (1782); Жалованной грамоты дворянству (1785), Жалованной грамоты городам (1785) и других.

Проекты актов о реформе системы государственного (полицейского) управления обсуждались Уложенной комиссией с начала 1770-х годов. В год подавления Пугачевского восстания Екатерина II сначала утвердила *Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи 1775 года* (Губернская реформа).

Губернская реформа предусматривала упрощение административно-территориального устройства (губерния — уезд, с ликвидацией провинций),

¹ Термин *благочиние* (буквальное значение — «порядок», «послушание») использовался в дореволюционной России в двух значениях — церковном и юридическом. В терминологии Русской православной церкви — это группа приходов и церквей, расположенных в непосредственной территориальной близости и составляющих одну епархию, возглавляемую благочинным. В российском законодательстве этот термин с середины XVII века начал использоваться в значении «меры обеспечения безопасности во внутреннем государственном управлении» (после реформ Петра I — в полицейском управлении): Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т., 4 доп.). СПб.: Изд. о-во Ф.А. Брокгауз — И.А. Ефрон, 1890–1907.

укрепление в регионах государственной власти с опорой на дворянство, а также реформирование системы судебных органов и системы полицейского управления в губерниях. При этом *полицейское управление* подразумевало «охранение благочиния, добронравия и порядка, наблюдение за исполнением предписанного в законе и приведение в исполнение решений высших присутственных мест».

Задачи губернской реформы 1775 года состояли в оптимизации и повышении эффективности внутреннего управления территориями Империи, унификации управления финансами и сбора налогов, а также в создании в каждой губернии сословных судов и специальных полицейских органов для обеспечения «должного» порядка, предотвращения и подавления народных протестов.

С 1779 года, как логическое продолжение губернской реформы, началась работа над проектом акта *о реформе полицейского управления в городах*, завершившаяся в начале 1782 года. Таким актом о городской реформе системы полицейского управления стал **Устав благочиния, или полицейский 1782 года** (далее — Устав благочиния 1782 года). В нем нашли отражение все европейские правовые новации общей науки о полиции того времени из Административного статута Берлина Фридриха Великого и иных западноевропейских правовых регламентов, а также из трактатов о науке полиции, таких как «Основные начала полицейской науки» (1756) Иоганна Юсти и «Основы учения о полиции, торговле и финансах» (1765) Йозефа Зонненфельса (его работа по повелению Екатерины II была переведена на русский язык и под названием «Начальные основания полиции или благочиния» издана в 1787 году).

Устав благочиния 1782 года состоял из 14 глав и 274 статей, регламентировавших правовой статус *городских органов полицейского управления*, их систему и основные направления деятельности. По Уставу главным органом городского полицейского управления стала *управа благочиния*. Это был коллегиальный орган во главе с полицмейстером, в который также входили городничий, приставы гражданских и уголовных дел, а также «выборные» от горожан.

Город делился на *части* и *кварталы* по числу зданий. В части главой полицейского управления был *частный пристав*, в квартале — *квартальный надзиратель*. Все городские полицейские чины по должностям приписывались к соответствующим уровням Табели о рангах.

Основными задачами полицейского управления в городах были установлены:

- обеспечение должного порядка, безопасности и общественного «спокойствия» на подведомственной территории;
- пресечение всех нарушений публичного порядка;
- ведение дознания и следствия по уголовным делам и так далее.

В большинстве случаев полиция ограничивалась проведением дознания и предварительного следствия с последующей передачей материалов дел в су-

дебные инстанции. При этом по политическим преступлениям полиция следствия не проводила.

Вместе с тем Уставом благочиния 1782 года органы и должностные лица городской полиции наделялись, наряду с судами, широкими *юрисдикционными полномочиями*. По многим категориям публичных деликтов полиция не только вела производство по делам, но и «осуществляла суд», самостоятельно применяя наказания. К подобным квазисудебным юрисдикционным полномочиям полиции были отнесены дела по таким видам противоправных (казнимых) деяний, как:

- азартные игры;
- сквернословие (брань) в общественных местах;
- «неумеренное» пьянство;
- драки и «поножовщина» с нетяжкими последствиями;
- нарушение правил благочиния;
- нарушение порядка при богослужениях;
- иные нарушения общественного порядка;
- взяточничество;
- самовольная застройка и так далее.

Уполномоченные органы и чины полиции вправе были назначать за отнесенные к их юрисдикции публичные нарушения такие наказания, как:

- общественное порицание;
- денежный штраф;
- запрещение определенной деятельности;
- краткосрочный арест;
- помещение в работный дом.

Лишь спустя пятьдесят лет образованная уже Николаем I Кодификационная комиссия под руководством Михаила Михайловича Сперанского разработала утвержденный императором *Свод законов Российской империи 1832 года* (Свод законов 1832 года) в XV томах, который вступил в силу с 1 января 1835 года.

Публично-правовой ответственности был посвящен его последний — XV — том, который включал две книги. Книга первая — «О преступлениях и наказаниях вообще» — состояла из 11 разделов, в первом из которых по аналогии с прусским правом была выделена Общая часть уголовного законодательства, а остальные 10 разделов составляли Особенную часть. Книга вторая именовалась «О судопроизводстве по преступлениям».

В статье 1 Общей части, по аналогии с прусским и французским законодательством того времени, «преступление» определялось как деяние, запрещенное законом под страхом уголовного наказания. В статье 2 деяния, запрещенные под страхом легкого телесного наказания или полицейского исправления, именовались «маловажными преступлениями или проступками» — для их формального отграничения от преступлений и наказаний уголовных.

С вступлением в силу в 1835 году Свода законов, вместо принятого до этого общего понятия «казнимые деяния», в российском праве впервые появляются законодательные характеристики двух отдельных видов публично-правовых деликтов — *преступления* и *проступки*, а также термин *уголовные* применительно к ним и наказаниям за них.

Еще через десять лет в России впервые была предпринята попытка систематизации всего профильного законодательства о публично-правовой ответственности в виде *Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года* (Уложение 1845 года). Уложение состояло из 12 разделов, включавших 1711 статей с выделением первого раздела в Общую часть, а остальных — в Особенную. Этот акт, подготовленный с учетом опыта уже принятых ранее европейских кодифицированных уголовных законов (Австрийского уголовного уложения 1803 года, Уголовного кодекса Наполеона 1810 года и баварского Уголовного кодекса 1813 года), можно считать первым российским уголовным кодексом. При этом Прусское уголовное уложение было принято только шестью годами позже — в 1851 году.

Понятие преступного деяния в Уложении 1845 года не определялось, но по форме умысла уже подразделялось на «злослучайное», «неосторожное» и «умышленное». По критерию тяжести выделялись наказания уголовные, влекущие за собой «лишение всех прав состояния», и исправительные.

Четкое деление самих наказуемых деяний по строгости наказания в Уложении 1845 года отсутствовало, однако законодатель воспроизвел в нем введенные нормами Свода законов 1832 года применительно к характеристике публичных деликтов два отдельных понятия — «преступление» и «проступок», хотя и без их конкретных дефиниций.

Вместе с тем, формализуя отличия этих двух видов правонарушений, статья 3 Уложения 1845 года к проступкам относила «деяния, за которые в законе определены как высшее наказание арест или денежная пеня».

Оценивая эти нормы, можно утверждать, что именно Уложением 1845 года в России впервые было введено разграничение публичных деликтов на два отдельных понятия и вида — «преступление» и «проступок».

Таким образом, уже тогда — в середине XIX века — и в российском законодательстве, и в правоприменительной практике начало проводиться *разграничение уголовных преступлений и маловажных проступков*, в том числе:

- по видам установленных за них мер ответственности (наказаний);
- в зависимости от степени их опасности для общества;
- по сословной принадлежности нарушителей,
- а также по видам органов и должностных лиц, применяющих санкции за их совершение.

Так, формально Уложение 1845 года, казалось бы, не содержало никаких дефиниционных или толковательных характеристик, формализующих отличия уголовных преступлений от проступков по конкретным видам противо-

правных посягательств. Более того, статья 1 Уложения формулировала общность этих понятий.

Вместе с тем, устанавливая ответственность за посягательства, например, на жизнь и здоровье, Уложение 1845 года рассматривало эту категорию деяний именно как уголовные преступления, в то время как другие противоправные деяния относило к «менее важным», то есть фактически квалифицируя их не как собственно преступления, а как маловажные (или незначительные) проступки.

Следующий принципиально важный этап процесса обособления в отечественном законодательстве самостоятельной системы и вида ответственности за «маловажные» публично-правовые нарушения связан с судебной-правовой реформой 1864 года.

Эта реформа стала составной частью комплекса преобразований в государственном устройстве, внутреннем управлении и правовой системе Российской империи, осуществленных Александром II в 60–70-х годах XIX века (и сопоставимых по своей значимости для России с государственными преобразованиями Петра I).

В тот период были проведены сразу несколько очень важных реформ — крестьянская, судебная-правовая, земская, финансово-банковская, военная, образовательная и другие.

Начались эти реформы с царского Манифеста от 19 февраля (3 марта) 1861 года *«О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей и об устройстве их быта»*, который отменил многовековое крепостное право (а по сути, рабство почти 30% населения Российской империи).

Крестьянская реформа стала главной, долгожданной (планировалась при Александре I еще в начале XIX века) и поэтому реализовалась первой, а все остальные государственные преобразования в значительной мере были ею обусловлены и связаны с ней.

Крестьянская реформа освободила от власти помещиков и их личной юрисдикции (то есть права вместо государства чинить суд и наказание) около 25 млн крепостных крестьян, наделив эту огромную массу бесправных ранее людей личной свободой со статусом «свободных сельских обывателей» и предоставив им возможность реализовывать без разрешения помещика (которое требовалось до реформы) следующие права:

- вступать по своему выбору в брак;
- самостоятельно обращаться в суд;
- заключать сделки;
- приобретать в собственность движимое и недвижимое имущество;
- передавать собственное имущество по наследству;
- открывать свое дело;
- быть избранным в органы сельского самоуправления;
- переходить в другие сословия.

Отмена крепостного права высвободила огромный экономический потенциал для предпринимательской инициативы миллионов освобожденных от помещичьей зависимости крестьян. В большинстве своем это были люди неграмотные, за которых хозяева — помещики — веками решали, как им жить, и полностью контролировали их поведение.

Наделение свободой почти трети населения страны, ранее лишенной как экономических, так и публичных прав, *потребовало и замены для них помещичьей юрисдикции на государственную* (полицейскую и судебную). Логическим продолжением крестьянской реформы стал **Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями**, 1864 года (далее — Устав о наказаниях 1864 года), ориентированный преимущественно на проступки, а не на уголовные преступления. В части распространения на бывших крепостных крестьян полноценного законодательного механизма юридической ответственности за совершаемые нетяжкие преступления и маловажные проступки правовой и процедурный механизм государственного принуждения к должному поведению обеспечили акты судебной реформы Александра II, и прежде всего — Устав о наказаниях 1864 года.

В Уставе о наказаниях 1864 года *прослеживается уже более четкое* (в отличие от Уложения 1845 года) фактическое *разграничение преступлений и маловажных проступков* на основании квалификационных по сути критериев меньшей общественной опасности проступков, установления за них менее строгих наказаний, чем за преступления, а также упрощенного порядка привлечения к ответственности.

При этом в Западной Европе того времени уголовные законы (названные выше Австрийское уголовное уложение 1803 года, Уголовный кодекс Наполеона 1810 года, баварский Уголовный кодекс 1813 года и другие акты), традиционно закрепляли единство регулирования всех публичных деликтов: тяжких преступлений, преступлений и уголовных проступков. Например, в принятом после объединения всех германских земель общеимперском Уголовном уложении 1871 года маловажные проступки также были включены в единую триаду уголовных деликтов.

В нарушение этой общеевропейской традиции Устав о наказаниях 1864 года *стал первым в XIX веке европейским законом, специально посвященным ответственности за маловажные проступки*. Устав состоял из 14 глав: первая содержала Общие положения; остальные 13 глав составляли Особенную часть и содержали в общей сложности 150 составов проступков, систематизированных по единому критерию — объектам посягательств, в том числе:

- 1) о проступках против порядка управления;
- 2) о нарушении благочиния во время священнослужения;
- 3) о нарушении порядка и спокойствия;
- 4) о проступках против общественного благоустройства;
- 5) о нарушениях Устава о паспортах;
- 6) о нарушениях уставов строительных и путей сообщения;

- 7) о нарушениях Устава пожарного;
- 8) о нарушениях Устава почтового и телеграфического;
- 9) о проступках против народного здоровья;
- 10) о проступках против личной безопасности;
- 11) об оскорблениях чести, угрозах и насилии;
- 12) о проступках против прав семейственных;
- 13) о проступках против чужой собственности.

Как видим, содержательное структурирование глав Особенной части Устава о наказаниях 1864 года выглядит вполне современно и (если абстрагироваться от характерной для того периода развития российского права и русского языка фразеологии) может быть прямо сопоставимо с очень близкой по содержанию структурой Особенной части как КоАП РСФСР 1984 года, так и действующего КоАП РФ 2001 года (что будет рассмотрено нами в последующих главах учебника).

Нормы Устава о наказаниях 1864 года применяли «судебные места низшей подсудности» — *мировые судьи, земские начальники, полицейские чины* и другие уполномоченные должностные лица. В некоторых случаях нормы Устава были обязаны применять и судьи «общих судебных установлений» (например, для рассмотрения дел по совокупности нескольких преступных деяний).

Действовали в тот период и *крестьянские суды*, которые руководствовались Сельско-судебным уставом, изданным еще в 1839 году для государственных крестьян. В ходе проведения крестьянской реформы в России Положением от 19 февраля 1861 года действие Сельско-судебного устава было распространено на всех лиц крестьянского сословия. После отмены крепостного права пролонгировалось и действие Устава о благоустройстве в казенных селениях 1857 года в части мер ответственности крестьян за маловажные проступки.

Учитывая *сословную* структуру общества дореволюционной России, дела о правонарушениях представителей разных сословий рассматривались различными органами, а санкции за их совершение также устанавливались в зависимости от сословной принадлежности нарушителей. Например, *проступки крестьян* вплоть до 1899 года рассматривались в первой инстанции волостными судами. Эти же суды разбирали и дела о маловажных проступках постоянно проживающих в данной местности *посадских, ремесленников и цеховых*.

Меры ответственности за нарушения положений Устава о паспортах и другие маловажные *проступки лиц высших* (привилегированных) *сословий* устанавливались в России с 1864 года Уставом о наказаниях и применялись не волостными, а мировыми судами. Мировые судьи также рассматривали дела о проступках лиц низших сословий, посягавших на права лиц высших сословий.

Особый порядок судопроизводства по делам о маловажных проступках действовал в Закавказье, а также на территории казачьего Войска Донского, в Царстве Польском и некоторых других частях Российской империи.

Наказания за маловажные проступки устанавливались гораздо меньше, чем за уголовные преступления. Причем в зависимости от сословной принадлежности нарушителей предусматривались и различные административные санкции.

Так, в отношении нарушителей из *низших сословий* (например, для тех же крестьян) волостными судами *применялись*:

- денежные штрафы до трех рублей;
- общественные работы сроком до 15 дней;
- простой или строгий арест на срок до семи суток (второй вид ареста предусматривал содержание нарушителей на хлебе и воде);
- публичное сечение плетью или розгами (до 30 ударов).

За проступки, совершенные представителями низших сословий «без намерения» (то есть умысла), применялся публичный выговор или замечание в присутствии суда (аналоги современного административного наказания в виде «предупреждения»). В отношении правонарушителей из *высших сословий* мировые суды вправе были использовать при вынесении наказаний гораздо *более строгие санкции*. Наряду с публичными выговорами, замечаниями и внушениями, как самыми мягкими мерами ответственности за маловажные проступки, это могли быть:

- денежные штрафы до 300 рублей;
- арест на срок до трех месяцев;
- заключение в тюрьму на срок до полутора лет.

Принцип сословной дифференциации подданных Империи применялся также к основаниям и степени юридической ответственности. В праве России XIX века совершение правонарушений образованными и «благородными» представителями высшего общества трактовалось как позорное и недостойное поведение. Это правило было введено статьей 129 Уложения о наказаниях 1845 года, на основании которой «состояние и звание», а также «степень образованности» нарушителя (то есть высокое положение в обществе) учитывались судами как отягчающие его вину обстоятельства, усугубляющие ответственность.

При этом, в силу того же сословного принципа, приговоренные мировыми судьями к аресту или тюремному заключению лица высших сословий пользовались привилегиями при отбывании наказания и содержались в лучших условиях, чем крестьяне, посадские, ремесленники, мещане или инородцы.

В праве дореволюционной России не было и четких разграничений между *административной* и *дисциплинарной* ответственностью. Так, ответственность должностных лиц крестьянского самоуправления устанавливалась Положением о земских участковых начальниках (1889), которые были наделены правом наказывать сельских старшин и старост, подвергая их замечанию, выговору, денежному взысканию (не свыше пяти рублей), а также временному отстранению от должности или увольнению. По отношению же к самим зем-

ским начальникам применялись такие взыскания, как выговор без занесения в послужной список, временное отстранение от должности и увольнение. При этом первые два вида наказаний налагались постановлениями губернских присутствий, а третье — министром внутренних дел по представлению губернских присутствий.

Нижних чинов полицейских и пожарных команд, поступивших в эти команды по назначению военного ведомства, за проступки или «дурное поведение» (за исключением случаев совершения преступлений и нарушения обязанностей военной службы) не передавали для наказания в распоряжение военного начальства. К ним применяли меры наказания дисциплинарного по сути, но административного по форме характера «по усмотрению начальства ведомства министерства внутренних дел», то есть по месту службы в командах.

Начальствующих и исполнительных чиновников полиции привлекали к ответственности за служебные проступки на основании судебных уставов председатели судов, мировые судьи, судебные следователи и прокуроры. За «упущения или беспорядки по следственной части» соответствующие полицейские чины привлекались к ответственности прокурорами, которые либо выносили им официальное предостережение, либо передавали материалы о нарушениях по этой части «на рассмотрение подлежащего суда». Наложение наказаний за должностные проступки на чинов таможенных органов также относилось к мерам административной, а не служебной (дисциплинарной) ответственности.

В соответствии с тем же сословным принципом, на основании Устава о наказаниях 1864 года, при соучастии с крестьянами в правонарушениях лиц других сословий, например, мещан или купцов, дела рассматривались не волостными судами, а мировыми судьями.

При невыполнении судебного взыскания в виде денежного штрафа замена штрафа на административный арест вопреки желанию финансово несостоятельного лица допускалась только в отношении лиц низших сословий, но исключалась, например, для дворян и казаков.

Что касается *процедурных механизмов разбирательства дел о маловажных проступках*, то в Уставе о наказаниях 1864 года они не предусматривались. В значительной мере это было объективно обусловлено особенностями в процессуальной правосубъектности, в видах и строгости наказаний за преступления и маловажные проступки, а также различиями в порядке исполнения наказаний для различных категорий нарушителей в условиях их сословной дифференциации.

Конкретные процессуальные основы рассмотрения дел о маловажных проступках спустя пятнадцать лет получили свое закрепление в ***Правилах производства дел о проступках 1889 года*** (Правила 1899 года) — уже при императоре Александре III. Этим актом были установлены и подробно регламентированы:

- подсудность по делам о проступках;
- порядок возбуждения процедуры рассмотрения дела и вызова в суд;
- порядок разбирательства дела в волостном суде;
- порядок вынесения постановлений и приговоров;
- порядок производства по жалобам на волостные и крестьянские суды;
- порядок подачи частных жалоб;
- порядок подачи прошений об отмене окончательных приговоров;
- порядок исполнения приговоров².

Наряду с Правилами 1889 года в сельской местности процедура рассмотрения дел о маловажных проступках продолжала регулироваться Сельско-судебным уставом 1839 года. Применялся он исключительно крестьянскими судами на основе традиционных общих положений и местных обычаев. Для применения этого акта предполагалось, что «...деяние должно быть учинено в пределах волости (учиненное в городе или местечке наказывалось по общим законам), крестьянином против крестьянина, должно быть маловажным и не должно находиться в связи с преступлениями или проступками, подлежащими рассмотрению “общих судебных мест”».

В местностях же, где земской контрреформой Александра III было введено в действие Положение о земских участковых начальниках, **Временными правилами о волостном суде**, утвержденными 12 июля 1889 года (Временные правила 1889 года), вместо крестьянских судов были введены волостные суды, которые руководствовались ими при определении наказания за проступки.

В период правления Николая II очередным важным шагом на пути становления в российском праве института ответственности за маловажные проступки как самостоятельного вида юридической ответственности стало принятие **Административного устава о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, 1899 года** (далее — Административный устав 1899 года).

С учетом накопленного за почти сорок лет опыта реализации крестьянской и земской реформ, а также выявившихся недостатков судебной реформы и практики применения принятых в 1864 году актов (Учреждения судебных установлений, Устава уголовного судопроизводства и Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями), Административный устав 1899 года *наделил юрисдикционными полномочиями в сельской местности волостных старшин и сельских старост*. Данным законодательным актом к маловажным проступкам были отнесены проступки, предусмотренные ранее Уставом о благоустройстве в казенных селениях 1857 года (с изменениями 1890 года), а также отдельные виды маловажных проступков из Устава о наказаниях 1864 года и иных действовавших в тот период уставов. Эти *проступки крестьян фактически исключались из юрисдикции мировых судей и чинов полиции* и передавались в юрисдикцию сельских старост и волостных старшин, по усмотрению

² Свод законов Российской империи. Т. XXVI. Ч. 1. С. 584–591.

которых признавались малозначительными (то есть не являющимися «особо важными и подлежащими рассмотрению в судебном порядке») и рассматривались этими должностными лицами крестьянского самоуправления самостоятельно.

Административным уставом 1899 года предусматривались следующие налагаемые в административном порядке наказания для крестьян:

- денежный штраф в размере до одного рубля;
- арест на срок не более двух суток;
- назначение на общественные работы.

Административный устав, таким образом, провел уже полноценное законодательное разграничение составов маловажных проступков и преступлений, а также видов наказаний за них и видов юрисдикционных субъектов, их применяющих. И хотя тогда, в 1899 году, официальное закрепление этого нового для всего европейского права вида «административной» юридической ответственности осуществилось в полной мере лишь в отношении одного (зато самого многочисленного) сословия царской России, это отнюдь не умаляет важности и значения рассмотренного законодательного акта для отечественного права.

Таким образом, к концу XIX века в российском законодательстве была сформирована обширная правовая база, достаточная для признания отечественного феномена выделения «маловажных проступков» в самостоятельный вид публично-правовых деликтов с собственными категориями субъектов, объектов, системой наказаний, системой юрисдикционных субъектов и основами процедурного механизма привлечения к ответственности за них.

С 1900 года на фоне мирового финансового кризиса в России резко ухудшилась и обострилась экономическая, социальная и политическая ситуация. Продолжавшее действовать в отношении тяжких и политических преступлений устаревшее Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года не могло более соответствовать задачам борьбы правительства с надвигавшейся революцией. Закрытие предприятий и рост безработицы, неурожай и голод 1901–1902 годов, протесты рабочих и крестьянские волнения, активизация борьбы оппозиционных политических сил против монархии вынудили Николая II срочно утвердить 22 марта (ст. стилия) 1903 года новое Уголовное уложение, проект которого еще с 1870 года готовился сначала специальным комитетом Министерства юстиции, потом — с 1881 года — дорабатывался при Александре III особой редакционной комиссией, а уже при Николае II несколько лет согласовывался с разными правительственными ведомствами.

Уголовным уложением 1903 года впервые за всю историю права в дореволюционной России были относительно полно систематизированы актуальные уголовно-правовые нормы. Причем систематизированы они были, по субъективному усмотрению постоянно менявшихся авторов и редакторов законопроекта, на основе заимствования западноевропейской модели «широкого» уголовного права из Австрийского уложения 1803 года и уголовного

кодекса Наполеона 1810 года — то есть без учета уже сложившейся с середины XIX века новаторской российской практики параллельного развития законодательства о преступлениях и законодательства о проступках. Игнорируя эту почти тридцатилетнюю эффективную практику развития и применения самостоятельного вида ответственности за административные проступки по Уставу о наказаниях 1864 года и «свежим» нормам Административного устава 1899 года, Уголовное уложение 1903 года в угоду европейским традициям объединило в единую систему уголовных деликтов не только *тяжкие преступления и преступления*, но и *уголовные проступки* (вместо уже сложившейся в российском праве концепции нового вида публично-правового нарушения — административных проступков).

Однако многолетняя работа по подготовке проекта Уголовного уложения из-за отмеченной спорности концепции этого акта, а также нерешительности и полной юридической некомпетентности Николая II так и не была доведена до логического завершения. Так, указ об утверждении Уголовного уложения 1903 года не содержал сроков его вступления в силу. Позже, в период с 1904 по 1911 год, были разрешены к применению, и то выборочно, нормы лишь 13 глав из 37 (всего 176 из почти 600 статей).

В результате вплоть до Октябрьской социалистической революции 1917 года, параллельно с действующей частью статей Уголовного уложения 1903 года продолжали действовать (в том числе в отношении наказаний за маловажные проступки) и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года, и Административный устав о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, 1899 года.

§ 4. ГЕНЕЗИС ТЕОРИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В юридических учебных заведениях России предмет «Полицейское право» как отдельный учебный курс начал читаться в 1835 году. В связи с этим в университетах по профилю законовведения были созданы кафедры благоустройства и благочиния. В 1863 году они были переименованы в кафедры полицейского права. Самостоятельный курс «Административное право» был введен в учебный процесс юридических факультетов российских вузов с 1873 года.

Первым из российских правоведов, кто посягнул на чуждое российскому менталитету прусское (камеральное) понимание «полицейского государства», «полицейского управления» и «полицейского права», стал профессор и декан Юридического факультета Московского императорского университета и убежденный русофил Василий Николаевич Лешков (1810–1881). В своих работах еще с конца 1850-х годов он предлагал, на основе вековых общинных

традиций самоуправления в России, заменить отрасль и учебную дисциплину «полицейское право» на «общественное право» (то есть публичное право). Критически оценивая камеральные традиции и опыт западноевропейского полицейского управления и права (изученные им в 1830-е годы в Берлинском, Лейпцигском, Пражском и Венском университетах), В.Н. Лешков настаивал на том, что «не опека или патронатство государства над частными лицами, а взаимодействие частного с общим составляет задачу общественного права».

Тогда же, в середине XIX века, прусскую публично-правовую теорию тотального доминирования государственных интересов в регламентации жизни общества пытался адаптировать к российской действительности научный антагонист В.Н. Лешкова, ректор Санкт-Петербургского университета «западник» Иван Ефимович Андреевский (1831–1891). В своем капитальном труде «Полицейское право» (1865) он предложил оригинальную трактовку широкого понимания «полицейского права» как права всего внутреннего управления, где именно власть обязана создавать условия для баланса «безопасности» государства и «благополучия» общества. В понимании И.Е. Андреевского наука полицейского права была предназначена для разъяснения важности полицейской деятельности государства (то есть государственного управления в традициях абсолютистской теории «общего блага»), а соответствующий учебный курс должен быть разграничен на две части: «Полицию благоустройства» и «Полицию безопасности», которые рассматривают системы «положительных» и «отрицательных» мер внутреннего государственного управления.

Обособленную «компромиссную» позицию занимал Михаил Михайлович Шпилевский (1837–1883), который поддерживал идеи как И.Е. Андреевского, так и В.Н. Лешкова о широком понимании полицейского права и, одновременно, о необходимости его преобразования в общественное право России. В своей работе «Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения» (1875) он исследовал этапы развития учения о полиции и полицейского права в Европе и рассматривал административное право в узком смысле как новый этап развития системы только административно-полицейского регулирования и управления. Общественное же право трактовалось Шпилевским как некая новая комплексная «политико-правовая» отрасль отечественной науки, охватывающая изучение всей системы управления делами государства и общества.

В последней трети XIX века (уже с учетом кардинальных изменений в законодательстве Российской Империи в рамках реформ 1860-х годов) поиски собственной модели полицейского (административного) права и пути его дальнейшего развития активно развивали в своих работах представители более молодого поколения отечественных полицейстов: Николай Николаевич Белявский (1869–1927), Эдуард Николаевич Берендтс (1860–1930), Владимир Александрович Гаген (1874–1930), Владимир Федорович Дерюжинский (1861–1920), Аркадий Иванович Елистратов (1873–1955), Виктор Викторович

Ивановский (1854–1926), Александр Михайлович Кулишер (1890–1942), Иван Трофимович Тарасов (1849–1929) и другие. Большинство из них ориентировалось на необходимость полной трансформации прусской модели «широкого» (многоотраслевого) полицейского права в новую отрасль административного (управленческого) права с учетом формирования и предметного обособления от «общего» полицейского права новых отраслей: уголовного, государственного, муниципального, банковско-финансового, трудового права и других. Так, например, В.В. Ивановский писал труды по полицейскому, административному и государственному праву; Э.Н. Берендтс — по административному, государственному и финансовому праву; В.Ф. Дерюжинский — по полицейскому праву и праву социального обеспечения; А.И. Елистратов — по полицейскому, административному и уголовному праву; В.А. Гаген — по административному и трудовому праву.

Упомянутый уже И.Т. Тарасов обладал самыми широкими научными интересами и в разное время публиковал работы и читал курсы по полицейскому, административному, государственному, финансовому, торговому и трудовому праву. При этом ученый одновременно развивал теорию публично-правовой ответственности, криминологии и оперативно-розыскной деятельности, защиты прав женщин, а также теорию будущего акционерного (предпринимательского) права.

Поступательному развитию отечественной публично-правовой теории препятствовало тогда традиционное для прусского (и, соответственно, для воспринявшего его российского) права отождествление понятий «полиция» и «администрация». До реформ Александра II наука полицейского права в Российской империи была лишь зеркальным отражением прусской теории полицейской деятельности и не учитывала новаций в публично-правовом регулировании сферы внутреннего управления и развитии механизма государственного принуждения. По вполне справедливой оценке дореволюционного, а позже и советского ученого-административиста Александра Федоровича Евтихьева, эта важнейшая для дореволюционного правоведения России «наука всегда ехала на запятках законодательства».

Юридическая наука Российской империи в XIX веке традиционно не спешила отказываться и от старых научных догм в публично-правовой теории и педагогической практике, сохраняя паритетное отношение к рассматриваемой отрасли отечественного публичного права, имевшей различные названия (полицейское право, право внутреннего управления, административное право) при едином общем содержании. Не в последнюю очередь и поэтому тот же И.Т. Тарасов вплоть до конца XIX века одновременно издавал работы и по полицейскому, и по административному праву. В начале XX века (в том числе в связи с активным формированием в российском праве отрасли государственного права, обособлением отрасли уголовного права и выделением из полицейского права других отраслей права и законодательства, которые изначально были частью полицейского права в его широком понимании), ученый

пришел к выводу об общности предмета полицейского и административного права. А уже в 1915 году младший коллега И.Т. Тарасова, профессор Юрьевского университета Н.Н. Белявский, писал: «Полицейское право, наука полиции, наука права внутреннего управления, административное право — все это разные названия той отрасли юриспруденции, где речь идет о юридических нормах, регулирующих администрацию, и о юридических отношениях, возникающих между государством и управляемыми единицами и союзами, при осуществлении различных... целей».

В период с конца XIX века до 1917 года в России одновременно издавались учебники как по полицейскому праву, так и по административному праву — близкие либо полностью идентичные по предмету, структуре и содержанию. В научных трудах все эти годы активно обсуждались различные институциональные вопросы системы внутреннего управления государственными делами и характеристики самого понятия права внутреннего управления (полицейского права, административного права). Вместе с тем, несмотря на споры и различные толкования характеристик внутренних элементов и названия этой отрасли, по солидарному мнению большинства ученых, ее систему и содержание в конце XIX — начале XX века составляли две части — Общая и Особенная.

Общая часть охватывала:

1. Предмет полицейского (административного) права, в том числе общую характеристику понятия, методов и форм внутреннего государственного управления и сущность исполнительно-распорядительной власти.
2. Источники полицейского (административного) права.
3. Понятие, соотношение и виды «положительных» и «отрицательных» мер в сфере полицейской деятельности (внутреннего государственного управления).
3. Понятие и характеристику административной юстиции и жалобного производства.
4. Формы и методы контроля и надзора в системе полицейской деятельности (внутреннего государственного управления).
5. Вопросы государственной службы, дисциплинарной и судебной ответственности чинов полиции и иных государственных органов и учреждений.
6. Понятие и виды органов полицейской деятельности и других субъектов внутреннего государственного управления.

Здесь следует учитывать, что «органы полицейской деятельности» вплоть до конца XIX века являлись в России основой системы субъектов внутреннего государственного управления. В целом систему органов внутреннего государственного управления составляли так называемые правительственные органы и учреждения, которые подразделялись на центральные и местные.

К *центральному* правительственным органам относились Правительствующий Сенат, Совет министров и министерства (прежде всего система Министерства внутренних дел, его подразделения и учреждения, включая жандарме-

рию, сыскную полицию и так далее). К *местным* правительственным органам относились генерал-губернаторы, полицмейстеры, губернские, городские и уездные полицейские управления, участковые земские начальники и так далее.

Субъектами внутреннего управления уже тогда признавались и *органы территориального самоуправления*. Их составляли губернские и уездные земские собрания, губернские и уездные управы, губернские и уездные земские присутствия, волостные и сельские сходы, сельские старшины, старосты и правления. И наконец, к субъектам внутреннего управления полицейским (административным) правом царской России также были отнесены и *отдельные* разрешенные правительством *виды общественных объединений* (так называемые органы соединства) — как с правами юридических лиц, так и без них, объединявшие людей для достижения общественных целей на постоянной и временной основе по сословному, профессионально-корпоративному и территориальному признакам: сословные корпорации, артельные товарищества, губернские и уездные дворянские собрания, съезды, благотворительные организации, ученые общества и так далее.

Особенная часть полицейского (административного) права России конца XIX — начала XX века рассматривала систему и компетенцию государственных органов и учреждений по конкретным направлениям и областям полицейской деятельности (внутреннего государственного управления). В дореволюционных учебниках структуру *Особенной части* составляли, как правило, семь разделов.

1. Раздел «Безопасность» объединял пять глав и рассматривал:

— основные положения полицейской деятельности (государственного управления), включая решение задач регулирования и контроля, предупреждения нарушений и государственного принуждения (в том числе юридической ответственности);

— «меры относительно людей», то есть регулирование, контроль и принуждение в области охраны порядка и безопасности граждан;

— «меры относительно предметов и животных», то есть регулирование, контроль и принуждение в области промышленной безопасности, разрешительной системы, природоохраны и ветеринарной защиты;

— «меры относительно стихийных сил природы», то есть регулирование, контроль и принуждение в области предупреждения, защиты и страхования от пожаров, наводнений, неурожаев и так далее;

— «меры относительно опасностей смешанного происхождения», то есть регулирование, контроль и принуждение в области ценообразования, социального обеспечения, санитарного благополучия, демографии, благотворительности.

2. Раздел «Народное образование» объединял шесть глав и рассматривал:

— «предварительные понятия», то есть общую характеристику управления в области народного образования и систему образовательных учреждений;

— «историю народного образования» от древности до современности;

— «элементарное образование», то есть систему управления обязательным начальным образованием;

— «ученное образование», то есть систему управления средним, высшим образованием и наукой;

— «профессиональное образование» (реальные училища и так далее);

— «дополнительное и внешкольное обучение» (народные университеты, библиотеки, воскресные школы, благотворительные курсы, читальни и так далее).

3. Раздел «Средства сообщения» объединял четыре главы и рассматривал:

— «предварительные понятия», то есть общую характеристику и систему управления в области транспорта и связи;

— «пути сообщения» (управление водным и железнодорожным транспортом, дорогами и дорожным хозяйством);

— «почту»;

— «телеграф и телефон».

4. Раздел «Обращение» объединял четыре главы и рассматривал:

— систему управления в области публичных финансов и денежного обращения;

— систему управления в области стандартизации, мер и весов (метрологии) и деятельности пробирных учреждений;

— меры по организации и контролю деятельности кредитных учреждений;

— меры по организации и контролю торговой деятельности.

5. Раздел «Производство» объединял четыре главы и рассматривал систему управления в отраслях:

— добывающей промышленности (горные и рудные промыслы, лесоводство и лесозаготовки, охота, рыболовство и скотоводство);

— обрабатывающей промышленности (кустарного, ремесленного и фабричного производства разного профиля);

— сельского хозяйства.

6. Раздел «Распределение» объединял две главы и рассматривал систему управления в области труда и заработной платы.

7. Раздел «Потребление» объединял две главы и рассматривал:

— регулирование и контроль сферы деятельности самодеятельных организаций (кооперации) и сообществ потребителей (потребительских товариществ);

— регулирование и контроль сферы деятельности благотворительных и общественных организаций.

Таким образом, одним из важных элементов Общей части системы полицейского (административного) права в дореволюционной России начиная с середины XIX века являлся правовой механизм сочетания «положительных» и «отрицательных» мер государственного управления, отражающий характерную для российского общества того времени систему регулирования и со-

отношения интересов личности и государства в целях обеспечения безопасности как отдельных граждан, так и общества в целом.

В Особенной части тот же правовой механизм использования «положительных» и «отрицательных» мер рассматривался уже применительно к конкретным сферам и отраслям государственного управления и реализовывался посредством методов регулирования и контроля, с одной стороны, и метода государственного принуждения — с другой.

Учитывая важное значение для развития внутреннего государственного управления «отрицательных мер» юридического принуждения, во второй половине XIX века именно российские ученые-полицисты активно начали разрабатывать отечественную теорию публично-правовой ответственности.

Как уже говорилось, публичное право и законодательство Российской империи, ориентировавшиеся в своем развитии в XIX веке на прусское полицейское право и законодательство, не разделяли понятий *преступление* и *проступок*. Эти понятия и соответствующие им противоправные деяния традиционно трактовались юридической наукой как «преступления», разграничение которых проводилось (прежде всего по установленным законами размерам и срокам санкций) только в правоприменительной практике.

И в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, и в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года российский законодатель рассматривал в единстве всю совокупность составов противоправных деяний и наказаний за них. Не различались формально преступления и проступки также в Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 года и в Положении о негласном полицейском надзоре 1882 года.

Механически позаимствовав в конце XVIII века, при Екатерине II и Павле I, идеи прусского полицейского права и «общеуголовного» законодательства, *молодое российское правоведение вплоть до реформ Александра II не занималось всерьез разработкой отечественной теории публично-правовой ответственности*. В результате юридическая наука долгое время не адаптировалась к реалиям законотворчества и практики внутреннего государственного управления Российской империи.

Игнорировалась отечественным правоведением и новаторская для Европы российская законодательная практика выделения из общей системы уголовных преступлений особого вида «маловажных проступков» в XV томе Свода законов 1832 года и Уложении о наказаниях 1845 года.

Первые единичные отечественные учебники уголовного права в начале XIX века излагали исключительно прусско-французскую теорию конца XVIII века и на ее основе комментировали действующие уголовные нормы российских законов XVII и XVIII веков (О.И. Горегляд, Г.И. Солнцев, А. Фейербах); немногочисленные учебники середины — конца XIX века воспроизводили ту же прусско-французскую концепцию широкого уголовного права на основе единства публичных деликтов и соответственно комментировали

уже Свод законов 1832 года и Уложение 1845 года (А.Ф. Бернер, А.В. Лохвицкий, Н.Х. Неклюдов, Н.С. Таганцев и другие); остальные ученые тогда в своих диссертациях, монографиях и статьях исследовали преимущественно конкретные вопросы уголовного права, например, по видам преступлений и наказаний (С.И. Баршев, А.С. Жиряев, И.А. Максимович, Д. Тальберг, И.Я. Фойницкий и другие).

Учитывая явное прусское и французское влияние на молодую отечественную науку публичного права и отсутствие общепризнанной теории отечественного уголовного права, общую теорию публично-правовой ответственности во второй половине XIX века в России начали разрабатывать ученые-полицисты. Их усилиями теория уголовной ответственности (в ее современном научном понимании) изначально разрабатывалась как общая с административной ответственностью «публично-деликтная» подотрасль полицейского права в его широкой (прусской) трактовке.

Многие понятия, категории и положения, позднее ставшие научной базой как для теории административной ответственности, так и для современной теории уголовного права, уголовного процесса, криминологии, криминалистики (а также для многих других будущих отраслей современного права), были предложены тогда именно учеными-полицистами (И.Т. Тарасов, А.И. Елистратов, П.Н. Шеймин, А.М. Кулишер, В.М. Гессен и другие). Например, в рамках исследования общего механизма и системы «отрицательных мер» управления внутренними делами государства в широком смысле (то есть всех мер государственного принуждения) именно наука полицейского права в середине — конце XIX века впервые в российском правоведении выделила специфические признаки и начала теоретически обосновывать разграничение профильных сфер регулирования и применения «отрицательных мер» в отношении всех видов публично-правовой ответственности — уголовно-правовой, административно-правовой и дисциплинарной.

Представители этой комплексной публично-правовой отрасли отечественной юриспруденции еще в XIX столетии начали разрабатывать и формулировать теоретические основы:

- современных понятий преступления и проступка, их различных видовых характеристик и составов;
- объектов противоправных посягательств и их классификации;
- признаков объективной и субъективной сторон разновидностей противоправных деяний в публичной сфере;
- форм вины и понятий невменяемости, необходимой обороны, крайней необходимости, соучастия, пособничества, попустительства;
- института субъектов уголовных преступлений и маловажных (административных) проступков, а также их классификации;
- института уголовных наказаний и их разграничения с исправительными, полицейскими или штрафными (то есть административными) наказаниями и их классификации;

- критериев разграничения в публично-правовой сфере уголовных, административных и дисциплинарных правонарушений должностных лиц;
- института подведомственности дел о проступках.

Ученые-полицисты исследовали также вопросы о причинах преступности, способах и формах ее профилактики, методах и формах дознавательной (оперативно-разыскной), экспертной, следственной деятельности и так далее.

Именно наука полицейского права заложила, конкретизировала и развила на основе и с учетом эволюции в XIX веке отечественного публичного законодательства и практики его применения новаторскую для европейского правоведения того времени теорию административного принуждения, выделив и классифицировав в его рамках:

- меры административно-предупредительного характера,
- меры административного пресечения,
- меры административной ответственности (административные наказания), применяемые в упрощенном (внесудебном) порядке за «маловажные» проступки.

Необходимо отметить, что для *юридических лиц* в их современном научном понимании и законодательном определении правом дореволюционной России публичная ответственность за преступления и маловажные проступки не была предусмотрена. Законами Российской империи исключалась не только возможность уголовного преследования юридических лиц (корпораций, акционерных обществ и органов соединства) за публичные деликты, но и право государства применять к ним публичные санкции в виде денежных штрафов и запрещения их деятельности. Вместо корпоративной публично-правовой ответственности юридических лиц законодательством закреплялся заимствованный из прусского права (и крайне спорный до сих пор) общий для всей уголовно-правовой сферы европейского публичного права принцип личной ответственности физических лиц, а санкции в отношении нарушений юридических лиц предусматривались персонально в отношении их должностных лиц, виновных в конкретных нарушениях, даже малозначительных.

Учитывая этот явный пробел в теории публично-правовой ответственности, *российские полицисты и административисты на сто лет раньше своих западноевропейских коллег начали разрабатывать теоретические основы «штрафной» (то есть административной) ответственности юридических лиц* на примере общин, органов соединства, профессиональных корпораций и акционерных обществ.

Таким образом, полицейское право Российской империи в равной мере заложило основы для современной теории как уголовного, так и административно-деликтного права, начав (уже без прямой ориентации на немецкие и французские примеры) формировать научный инструментарий и зачатки методологии изучения института «маловажных» проступков как особого административно-правового вида ответственности.

Российское административно-деликтное право как подотрасль административного права и наука об административной ответственности — это пример естественного и общераспространенного эволюционного пути развития современного права, которым в свое время прошло и уголовное право России. Потому современные теоретики административно-деликтного права, не забывая своих общих с уголовным правом «полицейских» корней, считают себя вправе пользоваться единым первоначальным источником теоретических работок дореволюционного полицейского права (а заодно и советской теории права и теории юридической ответственности).

Подводя итоги рассмотрению истории становления законодательства и правоповедения Российской империи об ответственности за маловажные проступки, можно сделать следующие выводы.

1. Общие правоположения, а также принципы систематизации и особенности материальных и процессуальных норм о преимущественно несудебной «штрафной» (то есть административной, а не уголовной) ответственности за «маловажные» проступки (в отличие от уголовных преступлений) были заложены в российском законодательстве еще во второй половине XIX века:

— Уставом о благоустройстве в казенных селениях 1857 года (с изменениями 1890 года);

— Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года;

— Правилами производства дел о проступках 1889 года

— и Административным уставом о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, 1899 года.

2. Тогда же теоретические основы и общий правовой механизм публично-правовой ответственности, именовавшейся в западноевропейском полицейском праве «криминальной», были творчески переосмыслены и адаптированы отечественными полицейскими к законодательной и правоприменительной практике Российской империи. Именно дореволюционные российские ученые (И.Е. Андреевский, Н.Н. Белявский, А.И. Елистратов, А.М. Кулишер, И.Т. Тарасов, П.Н. Шеймин) впервые в европейском правоповедении выделили из общеуголовной теории и практики особый вид мер несудебного полицейского принуждения и «штрафной» (то есть административной) ответственности за маловажные проступки (то есть административные правонарушения).

Контрольные вопросы

1. Что означал термин «полиция» в Древнем Риме?
2. На каких патерналистских теориях в Европе XVI–XVII веков основывалось учение о полиции?
3. Назовите наиболее известных «патерналистов» в истории России.
4. Когда в России появилась полиция как система органов внутреннего государственного управления?

5. Назовите важнейшие законодательные акты Древней Руси, Русского царства и Российской империи о публично-правовой ответственности.
6. Дайте общую характеристику Соборного уложения 1649 года.
7. Какое значение имели Наказ Екатерины II 1767 года и Устав благочиния, или полицейский 1782 года для развития российского законодательства о публично-правовой ответственности?
8. Какая отрасль права заложила теоретические основы публично-правовой ответственности в России XIX века?
9. Что означали термины «положительные» и «отрицательные» меры внутреннего государственного управления в теории права дореволюционной России?
10. Перечислите реформы Александра II.
11. Какими законодательными актами была оформлена судебная реформа Александра II?
12. Что в российском праве XIX века означал термин «маловажные преступления (проступки)»?
13. В каком законодательном акте XIX века впервые был использован термин «маловажные проступки»?
14. Как повлияла отмена крепостного права на развитие законодательства дореволюционной России о маловажных проступках?
15. Каким актом дореволюционного законодательства и когда впервые был установлен перечень видов маловажных проступков?
16. Почему российское полицейское право в середине XIX века являлось комплексной отраслью отечественного публичного права?
17. Какие современные отрасли права и почему на рубеже XIX–XX веков выделились из полицейского права и оформились позднее в самостоятельные отрасли?
18. Почему в конце XIX — начале XX века полицейское право было преобразовано в административное право?
19. Когда и почему в университетах Российской империи начали читать курс «Административное право» наряду с курсом «Полицейское право» и почему?
20. Какие положения общей теории государственного принуждения и публично-правовой ответственности были разработаны дореволюционным полицейским правом?
21. По каким критериям в праве и законодательстве России XIX века разграничивались уголовные преступления и маловажные проступки?
22. Назовите виды наказаний, установленные за маловажные проступки Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года.
23. Назовите законодательные акты, которыми после отмены крепостного права регулировалась ответственность крестьян за маловажные проступки.
24. Каким процессуальным актом законодательства России XIX века впервые была установлена процедура привлечения к ответственности за маловажные проступки?

Рекомендуемая литература

- Кирин А.В.* Государственные реформы в России: от Петра до Путина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд. дом ВШЭ, 2022.
- Кирин А.В.* Административное право: в 10 т. Т. 6: Административно-деликтное право. М.: Изд-во НП Евразийской Академии административных наук, 2015.
- Кирин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. 2-е изд. М.: Норма, 2015.
- Кирин А.В.* Развитие института административной ответственности в России: моногр. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2012.
- Кирин А.В.* Генезис института «маловажных проступков» в дореволюционном праве России // История государства и права. 2011. № 12.
- Агапов А.Г.* Административная ответственность: учебник. М.: Эксмо, 2019.
- Андреевский И.Е.* Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Т. 1–2. СПб.: Тип. В.В. Пятц, 1874–1876.
- Белявский Н.Н.* Полицейское право. Конспект лекций. Литографированные записки Императорского Юрьевского университета. 1904.
- Белявский Н.Н.* Полицейское право (Административное право). Конспект лекций. 3-е изд., доп. Пг.: Тип. т-ва «Екатерингофск. печ. дело», 1915.
- Берндтс Э.Н.* Опыт системы административного права: Обзор истории административного права и истории его литературы. Т. 1. Вып. 1. Ярославль: Типолит. Э.Г. Фальк, 1898.
- Берндтс Э.Н.* Связь судебной реформы с другими реформами Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России. Пг.: Сенат. тип., 1915.
- Бернер А.Ф.* Учебник уголовного права. Части: общ. и особ. / с примеч., прилож. и доп. по истории рус. права и законодательству положит. магистра уголов. права Н. Неклюдова; пер. и изд. Н. Неклюдова. Т. 1–2. СПб., 1865–1867.
- Вебер М.* Хозяйство и общество. Т. III: Право. М.: Изд. дом ВШЭ, 2018. С. 47–48.
- Ведель Ж.* Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973.
- Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. 7-е изд. Киев; Пг.: Изд. Н.Я. Оглоблин, 1915.
- Гаген В.А.* Учебник административного права. Ростов н/Д.: Тип. т-ва «С.С. Сиво-железов и К°», 1916.
- Галай Ю.Г.* Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864–1879). Н. Новгород: Нижегород. юрид. ин-т, 1999.
- Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Современная редакция изданий В.И. Даля и И.А. Бодуэна де Куртенэ в современном написании. М.: Олма-пресс, 2003. Т. 3. С. 216.
- Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право: пособие для студентов. 2-е изд., доп. СПб.: Сенат. тип., 1911.
- Драго Р.* Административная наука. М.: Прогресс, 1982.
- Дугенец А.С.* Создание полиции в городах России в XVIII веке // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. Иркутск: ВСИ МВД России, 2002.

- Дугенец А.С., Мухортов А.А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 25–28.
- Елистратов А.И. О жизнеспособности институтов предварительного производства в уголовном процессе смешанного типа. Казань: Типо-лит. Имп. Казанск. ун-та, 1900.
- Елистратов А.И. К вопросу о достоверности свидетельских показаний. (Опыты А. Бинэ и В. Штерна). Казань: Типо-лит. Имп. Казанск. ун-та, 1903.
- Елистратов А.И. Административное право: Лекции / Моск. о-во нар. ун-тов. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911.
- Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 1983.
- Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М.: Мысль, 1978.
- Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1: Верховная власть и ее органы. Вып. 2: Органы центрального управления. Казань: Типо-лит. Имп. Казанск. ун-та, 1896.
- Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань: Типо-лит. Имп. Казанск. ун-та, 1908.
- Институт губернатора в России: традиции и современные реальности: моногр. / С.В. Белкин, В.В. Вагин. В.В. Воронин и др.; под ред. Н.С. Слепцова. М.: Изд-во РАГС, 1997.
- Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи / Т.А. Алексеева, В.Г. Афанасьев, В.В. Берсенев и др.; под ред. В.В. Черкесова. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001.
- Исаев И.А. История государства и права России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004.
- История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П. Титова. М.: Проспект: ТК «Велби», 2008.
- История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2000.
- История полиции дореволюционной России (сборник документов и материалов по истории государства и права): учеб. пособие / отв. ред. В.М. Курицын. М.: МВШМ МВД СССР, 1981.
- Коркунов Н.М. Русское государственное право. Введение и общая часть. Т. 1 / под ред. и с доп.: Авалов З.Д., Горенберг М.Б., Соколов К.Н. 8-е изд., испр. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1914.
- Крылова Н.С. Английское государство / отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1981.
- Кулишер А.М. Господство права и административное принуждение. Ярославль: Тип. Губернского Правления, 1911.
- Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1: Конституционное право. 2-е изд. СПб.: Тип. Акционер. о-ва «Слово», 1914.
- Лантева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: ИГПАН, 1993.
- Лантева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГПАН, 1998.

- Лантева Л.Е., Шутов А.Ю.* Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М.: Изд-во РАГС, 1999.
- Леишков В.Н.* Русский народ и государство: история русского общественного права до XVIII века. М.: Унив. тип., 1858 (СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004).
- Лохвицкий А.В.* Курс русского уголовного права. СПб.: Журн. М-ва юст., 1867.
- Михайлов В.И.* Свод законов 1832 г. и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.: общая характеристика и ситуации правомерного вреда (обстоятельства, исключаяющие преступность деяния) // История государства и права. 2010. № 24.
- Наказ Екатерины II // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т., 4 доп.). СПб.: Изд. о-во Ф.А. Брокгауз — И.А. Ефрон, 1890–1907.
- Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX в. Л.: Наука, 1984.
- Ничик В.М.* Феофан Прокопович. М.: Мысль, 1977.
- Панова И.В.* Административная юстиция в России: поиск определения, история вопроса // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 3. С. 68.
- Платонов Д.Н.* Иван Посошков. М.: Экономика, 1989.
- Реформа административной ответственности в России: колл. моногр. / А.В. Кирилин, В.Н. Плигин, А.Г. Агишева и др.; под общ. ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. М.: Изд. дом ВШЭ, 2018.
- Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2019.
- Свод законов Российской империи. Т. XXVI. Ч. 1.
- Сизиков М.И.* Полицейская реформа Петра Первого // Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96.
- Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипилев А.Е.* История полиции в России (1718–1917). М.: АПО, 1992.
- Ситникова А.И.* Соборное уложение 1649 г. как законописный правовой памятник // История государства и права. 2010. № 22.
- Сычев В.В.* Теоретическое оформление идей камерализма в книге И.Т. Посошкова «О скудости и богатстве» // Научный лидер. 2021. № 36 (38). С. 56–62.
- Тарасов И.Т.* Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев: Унив. тип., 1874.
- Тарасов И.Т.* Личное задержание как полицейская мера безопасности. Киев: Унив. тип., 1875.
- Тарасов И.Т.* Полицейский арест. СПб.: Тип. В. Безобразова и К°, ценз., 1879.
- Тарасов И.Т.* Лекции по науке финансового права. Т. 1–3. Ярославль: Типо-лит. Губ. земск. управы, 1880.
- Тарасов И.Т.* Краткий очерк науки административного права: в 2 т. Юридический вестник. Изд. Московского Юридического Общества. М.: Тип. А.И. Мамонтова и К°, 1888. № 6, 7.
- Тарасов И.Т.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1–4. М.: Т-во «Печатня С.П. Яковлева». Вып. 1 — 1891. Вып. 2 — 1893. Вып. 3 — 1895. Вып. 4 — 1896.

- Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. М.: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1897.
- Тарасов И.Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву: в 2 т. М.: Тип. Моск. ун-та. Т. 1 — 1908. Т. 2 — 1910.
- Татищев В.Н.* История Российская: в 4 т. М.; Л.: АН СССР, 1962–1964.
- Томсинов В.А.* Императрица Екатерина II (1729–1796) // Российские правоведы XVIII–XX веков: Очерки жизни и творчества: в 2 т. М.: Зерцало, 2007. Т. 1. С. 63–89.
- Томсинов В.А.* Соборное уложение 1649 года как памятник русской юриспруденции // Соборное уложение 1649 года: Законодательство царя Алексея Михайловича / сост., автор предисл. и вступ. ст. В.А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. 1–51.
- Фойницкий И.Я.* Мошенничество по русскому праву. Сравнительное исследование Ив. Фойницкого, представленное в юридический факультет С.-Петербургского ун-та для получения степени магистра права. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1871.
- Шеймин П.Н.* Полицейская борьба с нарушителями общественной безопасности по германскому праву. Одесса: Тип. «Одесский вестник», 1889.
- Шеймин П.Н.* Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть. Вып. 1–9. СПб.: Тип. Н.А. Лебедева, 1891–1897.
- Шпилевский М.М.* Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения // Записки Новорос. ун-та. Т. XVI; и отдельно: Одесса: Тип. Ульриха и Шутьце, 1875.