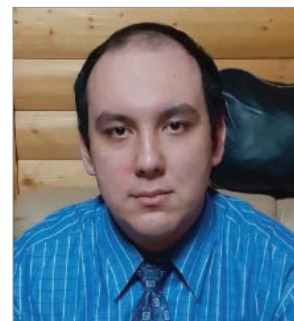


Предпосылки принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности (на примере управленческих решений)

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности в унитарном Российской государстве до 1918 г. В частности, рассматриваются вопросы развития и преемственности управленческих решений в производстве по делам об административных правонарушениях как механизма реализации административной ответственности. За основу берется тезис об обособлении административной ответственности в публичном праве дореволюционного Российского государства. Обращается внимание на формы отдельных управленческих решений, посредством которых возникают, изменяются и прекращаются охранительные административно-процессуальные отношения, которые предусматривались в российском законодательстве и правовых актах местных органов власти. Делается вывод о наличии преемственности в развитии управленческих решений в соответствующей сфере в Российской империи, РСФСР и Российской Федерации.

Ключевые слова: управленческое решение, правовой акт управления, протокол об административном правонарушении, постановление по делу об административном правонарушении, обязательные постановления, принцип федерализма в правовом регулировании административной ответственности, предпосылки возникновения принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности.



**Тургунбой Зокирович
ЗОКИРОВ,**

аспирант кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

**turgunboy.zokirov@
yandex.ru**

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.199-207

Turgunboy Z. ZOKIROV,

Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

turgunboy.zokirov@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Prerequisites of the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility (on the example of managerial decisions)

Abstract. This article considers the prerequisites for the emergence of the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility in the unitary Russian state before 1918, in terms of the development and

© Зокиров Т. З., 2024

continuity of managerial decisions in proceedings on cases of administrative offenses as a mechanism for the implementation of administrative responsibility. The thesis about the isolation of administrative responsibility in the public law of the pre-revolutionary Russian state is taken as a basis. Attention is paid to the forms of individual managerial decisions, through which arise, change and terminate protective administrative-procedural relations, which were provided for in the Russian legislation and legal acts of local authorities. The conclusion is made about the presence of continuity in the development of administrative decisions in the relevant sphere in the Russian Empire, RSFSR and the Russian Federation.

Keywords: *managerial decision, legal act of management, protocol on an administrative offense, resolution on a case of administrative offense, mandatory resolutions, the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility, preconditions for the emergence of the principle of federalism in the legal regulation of administrative responsibility.*

Принятие управленческих решений как результат воздействия субъекта публичного управления на общественные отношения всегда сопровождается реализацией исполнительной власти¹. Соответственно, деятельность органов публичной власти и должностных лиц в рамках производства по делам об административных правонарушениях заключается в принятии и исполнении управленческих решений в соответствии с КоАП РФ. И эта деятельность, исходя из предписаний Конституции РФ и норм КоАП РФ, носит федеративный характер, поскольку осуществляется не только федеральными органами публичной власти, но и органами публичной власти субъектов РФ.

Но следует помнить, что управленческое решение является категорией теории и практики управления² и может пониматься как «совокупность оценок и выводов о состоянии объекта управления и принятие уполномоченным субъектом окончательного и обязательного для исполнения постановления об управляющем воздействии на объект управления»³.

Для административиста интерес представляют лишь те управленческие решения, которые «облечены в юридическую форму» и вызывают юридические последствия — правовые акты управления, являющиеся категорией науки административного права⁴. Поэтому, говоря об управленческих решениях в производстве по делам об административных правонарушениях, следует подразумевать

¹ Зайцев Д. И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 199.

² Кильмашкина Т. Н. Управленческое решение: сущность, классификация, предъявляемые требования // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 28—33.

³ Магданов П. В. Управленческое решение: понятие и определение // Вестник Оренбургского государственного университета. 2011. № 8 (127). С. 64.

⁴ Ломакина В. Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 4. С. 38.

только те управленческие решения, которые подпадают под признаки правового акта управления.

Становление управленческих решений в производстве по делам об административных правонарушениях имеет тесную связь с генезисом института административной ответственности, а также предпосылки к ее федерализации.

Не углубляясь сейчас в дискуссию о времени возникновения административной ответственности в отечественной правовой системе в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, отметим лишь заслуживающую внимания позицию Л. Ю. Зуевой: административная ответственность выделилась в российском праве после принятия Устава благочиния или полицейского от 8 апреля 1782 г.⁵ (далее — Устав благочиния)⁶. Мы же считаем, что возникновение административной ответственности произошло несколько ранее, о чем подробно расскажем в будущих статьях.

Что касается предпосылок к федерализации правового регулирования административной ответственности, то таковыми в наиболее общем виде были относительная самостоятельность органов местного управления и самоуправления, их право издания правовых актов, подлежащих административно-правовой защите, децентрализованно создаваемые органы административной юрисдикции. Подробнее о предпосылках к федерализации правового регулирования административной ответственности мы также планируем рассказать в будущих статьях.

Одним из нормативных актов, которые мы считаем источником правового регулирования административной ответственности, отражающих предпосылки к федерализации этого вида юридической ответственности, явилось Учреждение для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. (далее — Учреждение для управления губерний)⁷, принятое до Устава благочиния.

В силу статьи 96 Учреждения для управления губерний орган местного управления — наместническое правление — был уполномочен бессудно назначать пени (штрафы) неопределенного размера на «всех непослушных, роптивых, ленивых и медлительных», а если подвергнутые пени «буде не исправляются», наместническое правление *отсылало* их к суду. Здесь мы усматриваем не только широкий произвол местной администрации, вызванный отсутствием четко выраженных пределов административного усмотрения при привлечении лиц к ответственности, но и такие управленческие решения⁸, как наложение административного наказания и передача дела по подсудности в соответствующий суд. Форма управленческого решения о наложении взыскания не определялась.

⁵ ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. 21. СПб., 1830. № 15379.

⁶ См.: Зуева Л. Ю. К вопросу о времени возникновения института административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 54—58.

⁷ Учреждения для управления губерний Всероссийския империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. 1-е Т. 20. СПб., 1846. № 14392.

⁸ Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. № 3. С. 297—312.



В силу статьи 224 этого правового акта нижний земский суд (определяемый наукой как орган полиции⁹) был правомочен «чинить взыскания по узаконениям» в случае нарушения законодательства о мерах и весах. Формой управленческого решения о наложении наказания определялся *приговор* (ст. 232).

В форме *приговора* принимались и управленческие решения о бессудном наложении пени ремесленными сходами за совершение отдельных правонарушений, предусмотренных Грамотой на права и выгоды городам Российской империи¹⁰. Так, ремесленник, взявший работу, но совершивший прогулку в рабочие часы или ночное время, подлежал пене в таком размере, в каком «сход *приговорит*» (ст. 106 и 107 названной Грамоты). Предусматривались и административно-обеспечительные меры — неуплата пеней влекла необходимость *отослать* нарушителя в городской магистрат или ратушу для взыскания пени в двойном размере. Полагаем, что *отсылание* нарушителя в соответствующий орган также следует воспринимать как управленческое решение, прекращающее административно-юрисдикционное производство в отношении правонарушителя.

Примером управленческого решения о возбуждении дела о правонарушении в форме *предложения* можно назвать действия земского исправника (капитана), который по выявлении укрывательства воров и беглых в селениях, *предлагал* нижнему земскому суду наложить пеню на старост, выборных и сотских в размере одного рубля за каждого вора или беглого человека, который укрывался в селении (ст. 244).

Управленческое решение о возбуждении административно-юрисдикционного производства в форме *сообщения* предусматривалось Положением Комитета министров от 4 августа 1842 г. «О мерах по искоренению в здешней столице беспорядков и злоупотреблений при продаже съестных припасов» (далее — Положение от 4 августа 1842 г.)¹¹. Так, статья 3 Положения от 4 августа 1842 г. предписывала торговым смотрителям, выявившим нарушение закона, *сообщать* об этом городской Думе.

Согласно статье 4 Дума должна была осуществить *поверку* сообщения смотрителя вместе с представленными им доказательствами, а при необходимости отрядить своего члена для «исследования на месте» (что напоминает управленческие решения в рамках административного расследования).

Это же Положение предусматривало форму управленческих решений о наложении наказаний (штрафа, закрытия торгового заведения и воспрещения для виновного торговли в городе как неблагонамеренному) — *журнальные*

⁹ См., например: Красильников С. В. Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в. // История государства и права. 2009. № 2. С. 22—26.

¹⁰ Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // Российское законодательство X—XX вв. : в 9 т. М. : Юрид. лит., 1987. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. Е. И. Индова.

¹¹ Высочайше утвержденное Положение Комитета министров, объявленное Министром внутренних дел «О мерах по искоренению в здешней столице беспорядков и злоупотреблений при продаже съестных припасов» от 4 августа 1842 г. // ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 17. Отд. I. СПб., 1843. № 15915.

постановления городской Думы, причем о назначенном наказании необходимо было *сообщить* Управе благочиния и военному генерал-губернатору.

Дальнейшее развитие управленческих решений в производстве по делам об административных правонарушениях происходит в ходе Великих реформ Александра II¹².

Устанавливавшееся еще Уложением о наказаниях уголовных и исправительных деление правонарушений на преступления и проступки, получило логическое завершение в судебных уставах 1864 г. Так, статья 33 Устава уголовного судопроизводства (далее — УУС)¹³, определяла упрощенный порядок производства по проступкам, поименованным в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (далее — Устав о наказаниях). Следует напомнить, что Устав о наказаниях определяется отдельными авторами как нормативный акт об административной ответственности¹⁴.

Одним из оснований возбуждения дела о проступке по УУС у мирового судьи, были *сообщения* полицейских и других административных властей (п. 2 ст. 42, ст. 49 УУС), которые следует считать управленческими решениями. Требования к содержанию *сообщений* перечислялись в ст. 50 УУС: 1) когда и где преступное действие совершено; 2) на кого падает подозрение и какие на то есть обстоятельства; 3) имеются ли в виду гражданский истец или свидетели и 4) место жительства всех означенных лиц. Это имеет сходство с современными управленческими решениями о передаче дел об административных правонарушениях в суды (ст. 28.2, 28.8 КоАП РФ, ст. 204 АПК РФ).

Управленческим решением о наложении наказания по-прежнему был *приговор* (глава 4 книги первой УУС), однако вводились требования к его содержанию (ст. 130 УУС) — должны были быть указаны: 1) год, месяц и число, когда состоялся приговор; 2) данные о лицах, участвующих в деле; 3) обстоятельства дела; 4) сущность приговора с указанием законов, в силу коих он постановлен, и 5) издержки производства, присуждаемые с виновной стороны. В целом указанный подход сохранен для современного управленческого решения о наложении административных наказаний — *постановления* по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ) и *решения* арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности (ч. 3 ст. 206 АПК РФ).

Согласно статье 61 Положения об земских участковых начальниках¹⁵, наложение взысканий по делам о неисполнении законных распоряжений или требований земского участкового начальника оформлялось *особым протоколом*, составляемым самим земским участковым начальником. Но по делам о проступках,

¹² Старостин С. А. Административные реформы в период Российской Империи // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 39—47; Его же. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex russica. 2008. Т. 67. № 4. С. 875—884.

¹³ ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 39. Отд. II. СПб., 1867. № 41476.

¹⁴ Кононов К. А. Развитие законодательства об административной ответственности в России // Lex russica. 2016. № 1. С. 34—37.

¹⁵ Положение о земских участковых начальниках от 12 июля 1889 г. // ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 9. № 6796.



указанных в Уставе о наказаниях, отнесенным к подведомственности земских участковых начальников, по-прежнему выносился *приговор*¹⁶.

Что касается предпосылок к возникновению принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности, то развитие соответствующих управленческих решений связано с институтом обязательных постановлений органов местного управления и самоуправления, ответственность за нарушение которых наступала по ст. 29 Устава о наказаниях. Подробнее об обязательных постановлениях и их роли в развитии предпосылок к возникновению принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности будет сказано в будущих статьях.

Прежде всего стоит сказать о таком управленческом решении чинов полиции и *избираемых городскими думами* участковых попечителей, как «*возбуждение судебного преследования* и обличение перед судом виновных в нарушении обязательных постановлений», предусмотренном ст. 113 Городового положения 1892 г.¹⁷ Исходя из названных выше норм УУС, *возбуждение судебного преследования* оформлялось *сообщением* соответствующих властей.

Управленческие решения устанавливались и самими обязательными постановлениями. Так, примечание к п. 14 обязательных постановлений Костромской городской думы «О порядке езды по городу на велосипеде»¹⁸ предусматривали составление *надлежащих актов о замеченных нарушениях* обязательных постановлений чинами полиции с подписью нарушителя. Здесь нет противоречия с ранее упомянутыми нормами УУС о *сообщениях* полицейских властей, поскольку адресатом *актов* были уже не мировые судьи, а полицмейстеры, бессудно осуществлявшие *отбирание* свидетельств, разрешающих езду по городу на велосипеде. Это *отбирание* воспринимается нами как управленческое решение, сходное с постановлениями суда о лишении специального права.

Примечательно, что в приказе по Московской городской полиции от 30 июля 1899 г. № 181, изданном по вопросам обязательного постановления Московской городской думы от 7 октября 1894 г. «О порядке езды по городу на велосипедах»¹⁹, говорилось о правомочии полицейских составлять *протоколы о нарушении обязательных постановлений* (п. 11).

В силу п. 13 Приложения к обязательным постановлениям Вятского губернского земского собрания «О мерах охранения народного здоровья», принятых 13 декабря 1894 г.²⁰, должностные лица, *назначаемые земствами*, — санитарные попечители, были полномочны «только в крайних случаях упорного нарушения»

¹⁶ Краковский К. П. Земские начальники и мировая юстиция (реформа местного суда 1889 г.) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2017. № 1. С. 53—95.

¹⁷ Высочайше утвержденное Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 12. № 8708.

¹⁸ Костромские губернские ведомости от 10, 13, 17 июня 1898 г. № 43, 44, 45.

¹⁹ Сборник обязательных постановлений по гор. Москве и Московской губернии. М., 1905. С. 205.

²⁰ Обязательные постановления Вятского губернского земского собрания «О мерах охранения народного здоровья» на XXVIII очередной сессии в заседании 13 декабря 1894 г. Вятка : Типо-литогр. М. М. Шкляевой, 1910.

составить *акт*, адресованный городской или уездной земской управе. Более того, согласно п. 14 приложения к названным обязательным постановлениям, при составлении *акта* требовалось присутствие двух «сторонних» свидетелей (подобно тому, как КоАП РФ предусматривает участие понятых) или кого-нибудь из чинов полиции или сельских властей.

В параграфе 39 обязательных постановлений Екатеринославского губернского земского собрания «По предупреждению и пресечению чумы рогатого скота в Екатеринославской губернии» предусматривалось полномочие по составлению чумоисполнительными комиссиями и их членами *«протоколов для привлечения виновных к ответственности»*²¹.

После Февральской революции и создания милиции управленческим решением, оформляющим возникновение охранительного административно-процессуального правоотношения, становились *протоколы* о нарушении обязательных постановлений (ст. 31 и 33 Временного положения о милиции)²². А о составлении *протоколов* сотрудниками рабоче-крестьянской милиции в первые месяцы после Октябрьской революции (в условиях недостаточности правового регулирования) писал С. З. Женетль²³.

Окончательное становление *протокола* как управленческого решения, знаменующего возбуждение дела об административном правонарушении, произошло уже в федеративном Российском государстве после принятия Положения о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке (см. п. 7)²⁴.

Полномочия милиции по составлению протоколов о нарушениях правовых актов органов местной власти (органов государственной власти субъектов Советской федерации) были залогом исполнимости соответствующих актов (см., например, п. 29 Правил езды на автомобилях и мотоциклах, утв. постановлением ЦИК и СНК Крымской АССР от 2 апреля 1926 г.²⁵). В современной России милиция также наделялась полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ (см., ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 12 января 2004 г. № 793-2 «Об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на территории Санкт-Петербурга»²⁶).

²¹ Сборник обязательных постановлений Екатеринославского губернского земства. Екатеринослав : Губернская земская типография, 1903.

²² Постановление Временного правительства от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции» // Вестник Временного правительства. 1917. № 35 (81).

²³ См.: Женетль С. З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) // История государства и права. 2008. № 4. С. 27—30.

²⁴ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27 июля 1922 г. «Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // Известия ВЦИК. № 173. 04.08.1922.

²⁵ Постановления Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров Крымской А.С.С.Р. от 2 апреля 1926 г., г. Симферополь // Красный Крым. 1926. № 102, 106, 107.

²⁶ Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2004. № 3.



Сейчас административно-юрисдикционные полномочия полиции по законам субъектов РФ об административных правонарушениях зависят от факта заключения соглашений между МВД России с правительствами субъектов РФ²⁷ (см., например, п. 1.2 ч. 3 ст. 16.5 КоАП г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45²⁸).

Таким образом, управленческие решения в производстве по делам об административных правонарушениях за почти трехвековую историю прошли путь от не вполне определенных по своей форме *фактических действий* органов и должностных лиц до индивидуальных правовых актов, имеющих материальное выражение. Имеется преемственность в развитии управленческих решений в указанной сфере, что подтверждает поступательное и непрерывное развитие отечественного административного права в дореволюционный, советский и современный периоды.

Кроме того, развитие управленческих решений рассматривается нами и как одна из предпосылок принципа федерализма в правовом регулировании административной ответственности, поскольку, во-первых, управленческие решения принимались органами и должностными лицами местного самоуправления, что предопределило полномочия органов и должностных лиц субъектов СССР, РСФСР и Российской Федерации; во-вторых, управленческие решения могли предусматриваться не только в имперском законодательстве, но и в правовых актах местного самоуправления, что порождало осуществление субъектами СССР, РСФСР и Российской Федерации правового регулирования в соответствующей сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Женетль С. З. Административная юстиция в послеоктябрьский период (тенденции исторического развития) // История государства и права. — 2008. — № 4. — С. 27—30.
2. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 11. — С. 199—208.
3. Зуева Л. Ю. К вопросу о времени возникновения института административной ответственности в России // Административное право и процесс. — 2020. — № 5. — С. 54—58.
4. Кильмашкина Т. Н. Управленческое решение: сущность, классификация, предъявляемые требования // Труды Академии управления МВД России. — 2018. — № 2 (46). — С. 28—33.

²⁷ КоАП РФ. Абз. 2 ч. 6 ст. 28.3. См., например: Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Москвы о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Законом города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, подписанное 5 мая 2023 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2023 г. № 1388-п) // URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/4861674> (дата обращения: 28.12.2023).

²⁸ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 12.12.2007. № 69.

5. Кононов К. А. Развитие законодательства об административной ответственности в России // Lex russica. — 2016. — № 1. — С. 34—37.
6. Краковский К. П. Земские начальники и мировая юстиция (реформа местного суда 1889 г.) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. — 2017. — № 1. — С. 53—95.
7. Красильников С. В. Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в. // История государства и права. — 2009. — № 2. — С. 22—26.
8. Ломакина В. Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2015. — № 4. — С. 36—55.
9. Магданов П. В. Управленческое решение: понятие и определение // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2011. — № 8 (127). — С. 63—67.
10. Старостин С. А. Административные реформы в период Российской Империи // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 39—47.
11. Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex russica. — 2008. — Т. 67. — № 4. — С. 875—884.
12. Щепалов С. В. Об истоках административного и судебного усмотрения в российской административно-юрисдикционной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. — 2023. — Т. 20. — № 3. — С. 297—312.