

*Е.Г. Антипов*

(Академия ГПС МЧС России; e-mail: antippoff@mail.ru)

## **ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье содержится обзор некоторых этапов советского законодательного процесса в сфере пожарной безопасности в период 1917-1993 гг.*

*Ключевые слова: административное взыскание, ответственность, правонарушения.*

*E.G. Antipov*

## **HISTORICAL-LEGAL ASPECT OF SOVIET LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES IN AREA OF A FIRE SECURITY**

*This article contains an overview of some stages of the Soviet legislative process in area of a fire safety during with 1917-1993 years.*

*Key words: administrative penalty, responsibility, offences.*

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 25 августа 2013 г.

Россия, изнурённая войнами и политической борьбой, к октябрю 1917 г. представляла собой страну, в которой господствовали классическая вражда, разруха, развал экономики. На долю России приходилось менее 3 % мировой промышленной продукции [1]. Социальное обнищание общества привело к росту преступности (по данным историков, в Москве увеличилось количество грабежей в 8 раз, убийств – в 5 раз) и другим негативным последствиям, в том числе и к росту числа пожаров [2].

Диктатура пролетариата нанесла существенный удар по судебной системе царской России, и новая власть по-своему пыталась восполнить существующие пробелы в части установления и реализации мер наказания за маловажные проступки.

Так в Декрете ВЦИК от 27 мая 1918 г. "О лесах" [4] указывалось, что каждый гражданин обязан всеми доступными средствами **охранять леса от пожаров**. Каждый гражданин может быть привлечен по требованиям местной Советской власти и на устанавливаемых ею условиях к временному исполнению обязанностей к службе по охране лесов как при общественных лесных бедствиях (например, **пожары**), так и в другое время. В последующем вопросы пожарной безопасности на разных уровнях также были отражены в Постановлении Совета труда и обороны от 28 июля 1920 "О борьбе с лесными пожарами" и Декрете ВЦИК от 15 февраля 1920 "О сельских советах (положение)" [5].

Одними из первых нормативных актов молодой советской власти, рассматривающих вопросы административной ответственности за проступки против народа, являлись Постановление Народного комиссариата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. "О революционном трибунале печати" [6], Декрет Совнаркома РСФСР от 16 апреля 1920 г. "О реквизициях и конфискациях" [7], в которых устанавливались такие меры административного принуждения как:

1) **реквизиция** (принудительное отчуждение или временное изъятие имущества в собственность или временное пользование государством);

2) **конфискация** (принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью лица) и Декрет ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 23 июня 1921 г. "О порядке наложения административных взысканий" (в ред. Постановления ВЦИК от 08.08.1921 г.) [8] (далее – Декрет) которым Президиуму Уездных Исполнительных Комитетов и Коллегии Губернских Отделов Управления предоставлялось право налагать на граждан, за нарушение обязательных постановлений местной власти, в административном порядке, следующие наказания:

– лишение свободы до двух недель;

– принудительные работы (без лишения свободы) сроком до одного месяца;

– денежный штраф в размере до 50 *тыс.* руб.

Примечательно, что Декрет в основном содержал в себе нормы процессуального права, которыми был установлен круг коллегиальных органов, уполномоченных на рассмотрение административных проступков, и кроме того, впервые были установлены сроки давности привлечения к административной ответственности – один месяц со дня совершения проступка.

Декрет также содержал в себе общее правило назначения административного наказания, а именно: "лицо, привлечённое за совершение какого-либо проступка к судебной ответственности, не может подлежать за то же деяние наказанию в административном порядке. Равным образом, судебные учреждения не могут принимать к своему рассмотрению дел, по которым состоялось постановление о наложении на виновных кар в административном порядке, если не будут обнаружены новые обстоятельства, требующие судебного разбирательства" (п. 5).

Однако из анализа указанного правового акта не следовало, за какие проступки, и какие именно виды административных взысканий, полагалось выносить надлежащему коллегиальному органу в отношении правонарушителя.

Думается, что разрешение данного вопроса законодатель оставил на субъективное усмотрение правоприменителя, где окончательное принятие законного решения последними, зависило от степени опасности противоправного деяния для народа и государства, всесторонности, полноты, объективности и своевременности выяснения обстоятельств каждого дела, в том числе и в сфере пожарной безопасности.

Вступивший в законную силу Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27.07.1922 "Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке" [9] восполнил пропущенный пробел в части конкретизации нормативных актов (постановлений), нарушение положений и правил которых влекло неотвратимость административного взыскания. Предметы управления и охраны общественного порядка таких постановлений: общественная безопасность и порядок; народное здоровье; правила, регулирующие торговлю; сбор налогов и т.д. В нормы процессуального права также были внесены существенные изменения. Впервые появился альтернативный вид административного взыскания: штраф не выше 50 тыс. руб. денежными знаками 1922 г. или принудительные работы до трёх месяцев. Месячный срок давности проступка в административном порядке следовало исчислять со дня его обнаружения, а не со дня совершения, как было ранее.

Реализация вышеназванного нормативного акта не обошла стороной и сферу транспорта. Так, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 мая 1928 г. "О порядке издания народными комиссарами путей сообщения обязательных постановлений и о наложении за нарушение их взысканий в административном порядке" [10] было установлено, что Народный комиссар путей сообщения и, с его разрешения, уполномоченные Народного Комиссара Путей сообщения при советах народных комиссаров союзных республик, а также начальники морских торговых портов, имеют право издавать обязательные постановления, в том числе и *по вопросам противопожарных мероприятий* (п. 1 пост.). За нарушение обязательных постановлений налагался штраф в размере не свыше предусмотренного в постановлении, который, однако, не должен был превышать 100 руб. (п. 4 пост.)

Несколько позже, Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 30 марта 1931 г. утверждается "Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке" [11], предоставлявшее право местным исполкомам и советам, а также их президиумам в пределах соответствующей территории издавать обязательные постановления (прим. автора – в том числе и в сфере *противопожарных мер* (п. 3-4 пост.), устанавливая в них для всего населения или отдельных его групп или учреждений, предприятий и организаций те или иные обязанности, соблюдение которых влекло ответственность в административном или, в подлежащих случаях, судебном порядке.

Названный советский довоенный акт содержал в себе расширенный перечень правил в сфере регулирования механизма административной ответственности, определяющий: перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протокола; сроки рассмотрения проступка и правила наложения взыскания в административном порядке; исчерпывающий перечень взысканий, таких как: предупреждение, штраф в размере не выше 100 руб., принудительные работы на срок до 1 месяца; исполнительное производство; надзорные полномочия прокурора; порядок обжалования взыскания и т.д.

Примечательно, что предупреждение, как вид взыскания, в советской правоприменительной практике, появилось впервые только с принятием данного постановления. Предупреждение дозволялось применять лишь к нарушителям из числа трудящихся слоев населения, при условии незначительности нарушения, недостаточной осведомленности нарушителя и т.п.

Анализ подзаконных правовых актов, устанавливавших административную ответственность рассматриваемого периода, как представляется, несомненно, свидетельствует о том, что молодое социалистическое государство уделяло немаловажное значение развитию института административной ответственности как меры предупреждения и принуждения, устанавливаемой государством за нарушение требований пожарной безопасности.

Отличительными признаками механизма административной ответственности от других видов юридической ответственности того времени, убедительно точно охарактеризованы профессором Пановой И.В.:

- меньшая, чем у уголовных преступлений, общественная опасность административных проступков;

- определённый законодательно круг субъектов, неисполнение предписаний и актов которых могло повлечь наступление административной ответственности;

- определённый законодательно перечень специфических видов наказаний за административные проступки;

- упрощённый внесудебный (в отличие от уголовной ответственности) порядок назначения наказаний за административные проступки, причем преимущественно коллегиальный и т.д. [12].

В то же время подзаконные правовые акты в сфере государственного регулирования механизма административной ответственности, в том числе и за несоблюдение требований пожарной безопасности, не содержали ответы на многие вопросы: цели административного наказания; возраст, по достижении которого наступает административная ответственность; умышленная и неосторожная формы вины; возможность освобождения от административной ответственности и т.д.

Следующим важным шагом развития советского административного законодательства явился Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке" [13]. Названным актом впервые в истории советского государства были упорядочены воедино органы административной юрисдикции (прим. автора – органы государственного пожарного надзора были в том числе [14]), уполномоченные, в пределах предоставленных им полномочий, налагать в отношении правонарушителей штраф и другие виды административных взысканий. Порядок исполнения должностными лицами штрафов за счет учреждений, предприятий и организаций был запрещён, что, по моему мнению, являлось одним из эффективных и своевременных средств того времени в профилактике правонарушений, с целью фактической реализации принципа неотвратимости наказания за содеянный проступок.

Дальнейшая реализация положений Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года нашло свое закрепление в постановлении Совета Министров СССР от 03 июня 1963 г. № 612 "О признании утратившими силу и об изменении решений Правительства СССР в связи с ограничением применения штрафов, налагаемых в административном порядке" [15]. Советам Министров союзных республик до 1 января 1964 г. предписывалось рассмотреть вопрос об установлении новых штрафов за нарушение правил пожарной безопасности (прим. автора – в быту), в том числе правил пожарной безопасности в лесах, отменив при этом, действовавшее еще со времен Великой Отечественной войны Постановление Совнаркома СССР от 13 августа 1942 г. № 1364 "Об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности" [16] и Пункты 35 и 36 *Правил пожарной безопасности в лесах СССР*, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 6 апреля 1949 г. № 1334 [17].

Итогом масштабной попытки систематизации административного законодательства на общесоюзном уровне стало принятие 23 октября 1980 г. Верховным Советом СССР нормативного правового акта "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях" (далее по тексту – Основы) [18].

Названным актом впервые в истории со времен становления механизма административной ответственности в советском государстве были определены: задачи, принципы и положения Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях; дана легальная дефиниция административного правонарушения (проступка); возраст наступления и условия возможности освобождения от административной ответственности; систематизированы виды взысканий; установлен процессуальный порядок исчисления двухмесячного срока давности наложения административного взыскания, а также другие нормы материального и процессуального права.

В соответствии с общесоюзными Основами в союзных республиках были приняты Кодексы об административных правонарушениях.

В июне 1984 г. Верховный Совет РСФСР утвердил "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" [19].

Указанный кодифицированный нормативный правовой акт устанавливал административную *ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в лесах* (ст. 76); нарушения *правил пожарной безопасности* на железнодорожном, морском, речном и воздушном транспорте (ст. 113); нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности (ст. 169). Аналогичные нормы имелись и в кодексах об административных правонарушениях других союзных республик [20].

Законодатель определил исчерпывающий перечень субъектов административного правонарушения: гражданин и должностное лицо, и в зависимости от тяжести совершенного противоправного деяния, установил виды административных взысканий – от предупреждения до 100 руб. штрафа.

Из буквального толкования ст. 23 настоящего Кодекса следовало, что административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Следует обратить внимание, что размеры штрафов, выраженных в твёрдых суммах, между вышеуказанными субъектами существенно варьировались, увеличение наблюдалось по отношению к должностному лицу и можно предположить, что это связано со спецификой должностных (распорядительных и контрольных) обязанностей последнего, однако, чёткого определения, кто понимается под должностным лицом, Кодекс не содержал.

За время существования Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, вплоть до 2002 г., законодатель дважды внёс существенные изменения, в части увеличения размера штрафов до 50 руб., за правонарушения в области пожарной безопасности, надлежащими субъектами которых могли являться только должностные лица, а именно: в статью 113 [21] и 169 [22].

Дальнейшее развитие административного законодательства, регулирующего вопросы ответственности, в том числе и *в сфере пожарной безопасности*, связано с принятием 12 декабря 1993 г. Российской Конституции [23]. Именно этот закон страны должен послужить отправным документом для *более чёткого урегулирования* административно-правовых отношений в сфере пожарной безопасности.

#### Литература

1. *Манохин В.М.* Советское административное право. Курс лекций. Выпуск второй – часть особенная. Саратов. 1968. С. 4.
2. *Ильин В.В., Мешалкин Е.А.* История пожарной охраны России: Учебник. М.: Академия ГПС МЧС России, 2003. С. 59.
3. *Козловский М.Ю.* Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 24.
4. *СУ РСФСР*, 1918, № 42, ст. 522.
5. *Пожарное* дело в СССР / Голубев С.Г. др. Под ред. Н.А. Тарасова-Агалакова. М.: Стройиздат, 1968. С. 92-93.
6. *Собрание* узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. С.154-155. <http://www.istmat.info.ru>.
7. *СУ РСФСР*, 1923, № 8, ст. 108.
8. *СУ РСФСР*, 1921, №52.ст. 310.
9. *СУ РСФСР*, 1922, № 48.ст. 603.
10. *СЗ СССР* 1928, №36, ст. 325.
11. *СУ РСФСР*, 1931, № 17, ст. 186.
12. *Панова И.В.* Административная юстиция в России: поиск определения, история вопроса // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 3. С. 68-70.
13. *СЗ СССР*, т. 10. С. 395,1990г. // Ведомости ВС СССР, 1961, №35, ст. 368.
14. *Положение* о государственном пожарном надзоре и о городской пожарной охране // *СЗ СССР* 1936, № 18, ст. 149
15. *СП СССР*, 1963, № 12, ст. 121.
16. *СП СССР*, 1942, № 8, ст. 119.
17. *СП СССР*, 1949, № 11, ст. 88.
18. *Ведомости* ВС СССР, 1980, № 44, ст. 909.
19. *Ведомости* ВС РСФСР, 1984, № 27, ст. 909.
20. *Слепцов И.В.* Уголовная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 43.
21. *Указ* Президиума ВС РСФСР от 15.03.1988 г. // Ведомости ВС РСФСР, 1988, № 12, ст.341.
22. *Указ* Президиума ВС РСФСР от 21.11.1988 г. // Ведомости ВС РСФСР, 1988, № 48, ст.1529.
23. *Конституция* Российской Федерации // *СЗ РФ*. 1994. № 1. Ст. 1.