

ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В ГОДЫ НЭПА: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

© 2011 В.В. Якименко

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Статья представляет собой историко-правовой анализ нормативных актов, регулирующих административные правоотношения в годы новой экономической политики по отношению к институту частной собственности.

Ключевые слова: частная собственность, административная ответственность, конфискация, новая экономическая политика.

Переход к строительству нового общества в период новой экономической политики (НЭП) Советской России потребовал возродить на основе уже существующих гражданско-правовых институтов частную собственность, которая в недавнем прошлом (1917-1921) была существенно ограничена путем проведения различного рода компаний - по национализации, муниципализации, конфискации, реквизиции и установлению государственных монополий на основные продукты потребления.

Впервые в стране заговорили о частных имущественных правах весной 1922 г., когда Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета РСФСР от 22 мая 1922 г. "Об основных имущественных правах, признаваемых в РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР"¹ на законодательном уровне закрепил существование института частной собственности, основные принципы ее судебной защиты. В его развитие в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г.², принятом 31 октября 1922 г. на IV сессии Всероссийского Центрального исполнительного комитета, институту частной собственности были посвящены статьи первой главы раздела "Вещное право".

Первый Гражданский кодекс РСФСР был заявлен как правовая платформа новой экономической политики, поэтому неудивительно, что он отразил то внутренне противоречие, которое было присуще данному периоду в развитии Советского государства. К характеристике Кодекса можно смело отнести четкое направление воли законодателя в установлении пределов частной инициативы, так как указание этих пределов необходимо для сознательного представления о новой экономической политике.

Включенные в Кодекс главы: право собственности, право застройки, залог имущества, разнообразные формы обязательств, имущественный наем, купля-продажа, мена, заем, подряд, поручительство, поручение, доверенность, товарищества различных форм собственности, акционерные общества, страхование, наследственное право и т.д. - были приурочены в своем построении к той форме деятельности новой экономической политики, которая нуждалась в законодательной защите. Ограничения в области частной собственности по сравнению с объемом такого же права в буржуазных государствах пронизывают все другие виды разрешенных сделок и прав, налагая отпечаток на весь уклад гражданско-правовых отношений.

Возникшие новые общественные отношения вызвали необходимость их законодательного регулирования нормами административного и уголовного права путем приведения накопившихся за период с 1917 г. законодательных актов в соответствии с новыми условиями.

Проводя сравнительный правовой анализ нормативных актов, регулирующих вопросы применения административной ответственности к деяниям, совершенным по отношению к объектам частной собственности, можно четко определить их скупость. Несмотря на это, в 1920-е гг. была проведена колоссальная кодификационная работа³ с целью сокращения количества нормативно-правовых актов, определения предмета правового регулирования советского административного права, упорядочения процедуры привлечения виновных к соответствующим видам ответственности и установлению единого порядка обжалования избранных наказаний. Проведенная систематизация способствовала защите прав лиц,

подлежащих привлечению к юридической ответственности.

Нельзя недооценивать, что нормы административного права были нацелены на охрану не только социалистической (государственной) собственности, но и законных прав и интересов всех участников экономических отношений, независимо от формы собственности.

Подготовленный в 1923 г. Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР проект Административного устава, призванный установить «систему правовых норм, определяющих деятельность органов власти, направленную к охране советского строя посредством предупредительных и отчасти репрессивных мер, принимаемых в несудебном (административном) порядке»⁷⁴ после длительных обсуждений так и не был принят. В содержании второй части проекта определялись вопросы осуществления управления важнейшими сферами народного хозяйства, реализации гражданами Советской России своих законных интересов, взаимоотношений между указанными субъектами. В частности, в разд. VIII было закреплено наблюдение за производством торговли.

Лишь только в 1939 г.⁵ нормы советского административного законодательства подверглись кодификационной работе и в годы НЭПа советское административное законодательство продолжало оставаться несистематизированным. Но предпринимавшиеся попытки систематизации не могли позитивно сказаться на развитии науки советского административного права и, несмотря на указанные сложности, в период 1922-1929 гг. были изданы первые учебники по административному праву⁶.

Общей особенностью рассматриваемого периода является отсутствие содержания правового регулирования категории «административное правонарушение», оставаясь на том же качественном уровне, что и в первые годы после Октябрьской революции 1917 г. Однако развитие хозяйственной деятельности и иных сфер общественной жизни приводило к появлению большого количества административно-правовых актов, регулировавших поведение субъектов административного права, что, несомненно, вынуждало законодателя легализовывать все новые и новые меры административной ответственности. Указанному процессу способствовала активизировавшаяся деятельность органов советской власти на местах, уполномоченных принимать обяза-

тельные постановления за административные нарушения⁷, устраняющая тем самым пробелы в декретах центральных органов власти.

Среди мер административной ответственности в области имущественных отношений у законодателя продолжали большой популярностью пользоваться административный штраф и конфискация, широко распространенные с начала становления Советского государства.

Административный штраф представлял собой меру административного воздействия в виде «принудительного денежного взыскания, налагаемого на нарушителей административно-правовых норм»⁸ и выступал наиболее распространенной мерой административной ответственности в борьбе с нарушением правил социалистического общежития. Количество нормативных актов, предусматривающих данную меру, было большим, как и количество его применения, так как она была более мягкой формой административной ответственности, чем конфискация.

Следует отметить, что не во всех нормативных актах административного права устанавливался размер административного штрафа за правонарушение, что позволяло соответствующим административным органам самостоятельно определять санкцию по степени совершенного деяния противоправным лицом.

Конфискация представляла собой «принудительное безвозмездное отчуждение непосредственно в пользу Советского государства вещи, выступившей орудием или предметом совершения административного проступка»⁹. Данная мера административной ответственности относилась к взысканиям имущественного характера и по своему содержанию и порядку реализации напоминала аналогичную меру уголовной ответственности, но лишь за тем исключением, что изымаемые вещи должны были принадлежать лицу, совершившему административное правонарушение, использоваться в качестве орудий или предметов совершения противоправного деяния, а не выступать имуществом, просто находящимся в собственности или пользовании нарушителя.

Конфискация, как уже отмечено выше, использовалась как результативное средство охраны социалистического правопорядка, поэтому число нормативных актов, регламентирующих данное административное взыскание, было значительным.

Советское административное законодательство 1922-1929 гг. так же, как и нормы “донэповского” права, недостаточно четко продолжало определять особенности привлечения к административной ответственности различных субъектов административного права. Несмотря на сохранение категории должностных лиц советского учреждения, последние привлекались к административной ответственности в том же порядке, что и частные лица. Сложившаяся ситуация, по мнению большинства ученых, свидетельствовала о нежелании советского законодателя провозглашать ответственность представителей советских учреждений, сохраняя за ними право выступать под лозунгом “в интересах Советской власти и поддержания социалистического правопорядка оправданы любые действия”. Большинство советских ученых полагали, что в условиях становления Советского государства должностные лица “не могут нести ответственности в административном порядке... наложение на них взысканий может производиться в дисциплинарном порядке”¹⁰. Это толкование, безусловно, ставило в неравное положение должностных лиц государственных учреждений с лицами, занимающими должности в негосударственных, частных и кооперативных организациях, при котором для одних наступала дисциплинарная ответственность за невыполнение служебной обязанности, а для других - за неисполнение требования компетентного органа государственной власти.

Наличие термина “должностное лицо” в советском административном законодательстве периода НЭПа преследовало только одну цель: расширить круг субъектов, подлежащих административной ответственности. Это объяснялось тем, что указанным правовым статусом обладали не только служащие советских органов власти, но и представители негосударственных юридических лиц¹¹. Практика тех лет показала, что административные взыскания обычно налагались на субъектов, обладающих правовым статусом должностного лица в рамках негосударственных предприятий и организаций.

В исследуемый период административная ответственность представляла собой самостоятельное явление, правовое регулирование было аналогично состоянию административного законодательства в период до перехода к НЭПу, упоминания об административной ответственности в научной и учебной литературе практически отсутствовали.

Административная ответственность сводилась к “применению к правонарушителю взысканий”¹² и связывалась с субъектом, совершившим административное правонарушение. Основаниями наступления административной ответственности в условиях проведения новой экономической политики и развития рыночных отношений выступали вина соответствующего лица или представляемая им социальная опасность для Советского государства. Административные штрафы преимущественно налагались внесудебными органами, уполномоченными совершать указанные действия, и только в определенных уголовным законодательством случаях - в судебном порядке в качестве замены уголовного наказания. Введение приведенной новации в условиях 1922-1929 гг. законодательно стирало границы между советским административным и уголовным законодательством.

Инструкция Всероссийского центрального исполнительного комитета Совета народных комиссаров РСФСР от 11 июля 1923 г. “О порядке привлечения к ответственности за нарушение декрета “О едином сельскохозяйственном налоге и порядке возбуждения, направления и рассмотрения дел об этих нарушениях”¹³ прямо указывала, что “понудительные” меры воздействия “должны быть обусловлены последовательностью применений к отдельным налогоплательщикам до возбуждения дела в судебных органах, административных репрессий (ареста, пени)”. На практике административные взыскания не характеризовались как автономные меры ответственности ввиду того, что законодательство применяло их как меры предупредительно-предшествующего уголовным санкциям назначения.

Единственным критерием, позволяющим провести дефиниции между административной и уголовной ответственностью, явились компетентные учреждения, административная ответственность применялась органами советского государственного управления во внесудебном порядке. Уголовная ответственность реализовывалась исключительно судебными органами¹⁴.

Завершая анализ правового регулирования имущественных отношений нормами административного права, следует отметить, что в борьбе с административными проступками взыскание в виде административного штрафа позволяло эффективно бороться с правонарушителями, которыми выступали участники экономических отно-

шений, наказывая последних “рублем”, с другой стороны, на местах “... как это показала практика, [данная репрессия] превращалась в способ пополнения местных средств (бюджетов)”¹⁵. Юридическая судьба конфискованного имущества определялась компетентными учреждениями, применявшими данную меру. Оно уничтожалось или реализовывалось с дальнейшим обращением полученных средств в доход государства, вот почему рассматриваемое взыскание относилось к имущественным мерам воздействия.

В условиях НЭПа данное административное взыскание применялось как основное или, как это происходило обычно, дополнительное наказание, усиливавшее степень административной репрессии. В начале рассматриваемого периода времени исследуемая мера административной ответственности выступала средством экономического подавления буржуазии и лишения последней средств, используемых для борьбы с Советским государством, дезорганизации государственного аппарата. По мере развития экономических отношений в условиях новой экономической политики конфискация стала применяться в отношении нэпманов, совершивших административные правонарушения. Но в отличие от административного законодательства периода “военного коммунизма”, нормы законодательства периода НЭПа позволяли лицам, привлекаемым к административной ответственности, обжаловать процедуру реализации конфискаций и соответствующего административного взыскания. Признание их незаконными или необоснованными выступало основанием для привлечения должностных лиц советских учреждений, производивших конфискацию, к уголовной ответственности по ст. 109-114 Уголовного кодекса РСФСР 1926 г.¹⁶

Постепенно конфискация имущества в условиях новой экономической политики постепенно превращалась из средства борьбы с буржуазией в самостоятельное уголовное наказание¹⁷. Первоначально она провозглашалась Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 17 октября 1921 г. “О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ”¹⁸, который кратко регламентировал дефиницию рассматриваемой меры уголовной ответственности и ее формы - полную и частичную. Более четко конфискация как мера уголовного наказания определялась в Уголовном кодексе РСФСР 1922 г.¹⁹ (п. “д” ст. 32 и ст. 38). Источник раскрыл ее содержание и определил, что

“конфискация состоит в принудительном безвозмездном отчуждении в пользу государства всего или точно определенного судом имущества осужденного”²⁰. Также Кодекс по сравнению с Декретом от 17 октября 1921 г. существенно расширил перечень имущества, подлежащего безвозмездному изъятию “за исключением случаев необходимых для осужденного и его семьи предметов домашнего обихода и служащего средством к существованию осужденного и его семьи инвентаря, мелкого кустарного или сельскохозяйственного производства или инвентаря, необходимого для профессиональной работы осужденного, а также за исключением предметов питания необходимых для личного потребления осужденного и его семьи на срок не менее 6 месяцев”. При этом в Кодексе было закреплено, что “инвентарь, необходимый для профессиональной работы осужденного, может быть конфискован, если суд постановляет о лишении данного осужденного права заниматься соответствующей профессией”.

Вытеснение частной собственности одновременно со свертыванием новой экономической политики ликвидировало экономическую возможность использовать предметы личной собственности в целях эксплуатации чужого труда и получения нетрудовых доходов. Советское государство, ликвидировав “капиталистические элементы” повсеместно, установило по существу единственную форму индивидуальной собственности граждан - личную. Личная собственность была провозглашена как производная от социалистической собственности, включающей в себя только две формы собственности: государственную и кооперативно-колхозную²¹.

Произведя такую замену, в стране прекратились и правоотношения между субъектами частной собственности, регулирование отношений между которыми перестало иметь серьезную актуальность.

¹ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 423.

² Там же. № 71. Ст. 904.

³ *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 140-141.

⁴ *Колесников А.* Административное право РСФСР: К вопросу о содержании Административного кодекса // Власть советов. 1923. № 3. С. 26-41.

⁵ *Ананов И.* О кодификации советского административного права // Советская юстиция. 1939. № 15-16. С. 21-25.

⁶ См.: *Елистратов А.И.* Очерки административного права, М., 1922; *Его же.* Административное право РСФСР. Л., 1925; *Кабалевский В.Л.* Очерки советского административного права. Харьков, 1924; *Его же.* Советское административное право. Харьков, 1929; *Евтихийев А.Е.* Основы советского административного права. Харьков, 1925.

⁷ См.: Сборник обязательных постановлений, приказов и распоряжений Самарского Губернского исполнительного комитета, городского совета и Губернского административного отдела. Самара, 1925. Вып. 1; 1926. Вып. 2.

⁸ Советское административное право. Общая и особенная части: учебник / А.П. Алехин [и др.]; под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 166.

⁹ *Лазарев Б.М.* Административная ответственность. М., 1976. С. 29.

¹⁰ *Золотаревский А.* Новый закон об издании ВИКАМи, РИКАМи и сельсоветами обязательных постановлений // *Власть Советов.* 1928. № 1. С. 4.

¹¹ *Жижеленко А.А.* Должностные (служебные) преступления. М., 1924. С. 5-6.

¹² *Мурашев А.В.* Освобождение от административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 12.

¹³ СУ РСФСР. 1926. № 39. Ст. 304.

¹⁴ Сборник обязательных постановлений, приказов и распоряжений Самарского Губернского исполнительного комитета, городского совета и Губернского административного отдела. Вып. 2. Самара, 1926.

¹⁵ *Пирогов В.* Что говорят цифры // *Административный вестник.* 1929. № 9. С. 11.

¹⁶ СЗ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

¹⁷ Уголовное право. Общ. часть. М., 1938. С. 363.

¹⁸ СУ РСФСР. 1921. № 70. Ст. 564.

¹⁹ Там же. 1922. № 15. Ст. 153.

²⁰ Там же.

²¹ *Генкин Д.М.* Право личной собственности в СССР. М., 1953. С. 12.

Поступила в редакцию 03.02.2011 г.