

## ИСТОРИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ МЕР В РОССИИ

И.Н. Кремёнов<sup>1</sup>, канд. юрид. наук, доцент

И.М. Красовский<sup>2</sup>, магистрант

<sup>1</sup>Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России

<sup>2</sup>Калининградский филиал Московского финансово-юридического университета МФЮА

<sup>1,2</sup>(Россия, г. Калининград)

DOI:10.24412/2500-1000-2024-11-3-78-82

**Аннотация.** В данной статье раскрывается история возникновения и развития административно-восстановительных мер в российской системе права. Были описаны предпосылки зарождения института административного-восстановления, этапы развития данного института и проблемы с которыми ему пришлось столкнуться по ходу развития. Так же была рассмотрена эволюция отечественного института административных наказаний. Определяется место административно-восстановительных мер в современной правовой системе, и о том какие проблемы актуальны по сей день.

**Ключевые слова:** административно-восстановительные меры, административное принуждение, административная ответственность, административное наказание, административно-правовое принуждение, административно-правовые отношения.

По мере развития системы административного права, как одной из важнейших отраслей правовой системы России, инструменты его осуществления претерпели множество изменений в силу социальных, политических или культурных факторов, присущих тому или иному этапу нашей истории. Соответственно менялся и такой инструмент защиты правопорядка, как административное принуждение.

Административное принуждение – это разновидность государственного принуждения, при котором уполномоченные органы, или же их представители, применяют меры принуждения, установленные нормами административного права в целях профилактики нарушений и опасных ситуаций. Как метод управления административное принуждение состоит в воздействии на поведение и сознание граждан через материальное, физическое или психическое влияние. Как правило меры административного принуждения применяются против воли субъекта, и нацелены на временное ограничение его прав, или же возложение на него дополнительных обязанности.

У административно-правового принуждения существует несколько видов, отличных по своим целям, основаниям, способам и субъектам применения. Общей целью всех мер административного принуждения является защита общественных отношений, которые

установлены правовыми нормами. Одним из видов таких мер являются восстановительные санкции. Главной целью восстановительных мер, и административно-восстановительных мер, в частности, является возмещение причиненного ущерба, нарушенных прав и свобод, восстановление к исходному состоянию вещей до состояния близкого до причинения ущерба.

Ранее не существовало разграничения на понятия «проступок» и «преступление», и таких вещей как административные санкции в законодательстве не выделялось. Большую роль в развитии мер принуждения, которые несли восстановительный характер, сыграло появление и распространение судов. Именно с тех времен был заложен фундамент применения принудительного наказания для восстановительных целей, и для появления первых правоохранительных органов

Начиная с Судебников 1497 и 1550 годов уже появляется такое понятие как «штраф». Штрафы и имущественные взыскания в большинстве случаев являлись лишь дополнительной мерой наказания к битью розгами или заключения под стражу, однако позже данный вид наказания отделился и стал применяться самостоятельно (ст. 26 Судебника 1550-ого года).

Восстановительные меры, целью которых является возмещение причиненного ущерба также упоминались и в Соборном уложении 1649 года. Так в Главе V «О денежных мастерах, которые начнут делать воровские деньги» устанавливаются меры по возмещению в административном порядке ущерба, который причинили «денежные мастера», добавлявшие в серебряные и золотые монеты медь, олово свинец и другие металлы. Статьи 19, 20 Главы IX устанавливают наказание в виде сноса мельниц, мостов и переправ, постройка которых повлекла за собой затопление дорог и бродов [6].

Можно смело говорить о том, что возникновение административной отрасли права в России началось с середины XIX века, и одной из причин тому является создание графом Д.Н. Сперанским по примеру западных стран в Российской империи собственного аналога европейского полицейского права. Данный документ был отвергнут императором Александром II, однако он все равно послужил продолжением развития институтов правоохранительных органов и принудительных мер в России.

В 1840 году вышла научная работа «Основание государственного благоустройства с применением к Российским Законам» Н.Ф. Рождественского. Некоторые исследователи связывают развитие науки административного права с выходом данной работы, т.к. с этого времени всё чаще начинают публиковаться труды, посвященные проблемам института полицейского и административного права. Среди авторов таких трудов можно выделить: П.Н. Шеймнина, В.Ф. Дерюжинского и В.В. Ивановского.

В 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, которое впервые дало разграничение понятий «преступление» и «проступок» [3].

В статье 188-ой «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 1861-ого года и статье 651-ой Устава о податях описаны такие восстановительные меры как общественные работы или заработки в связи с невозможностью уплаты денежных взысканий крестьянами и мещанами.

Так же в ноябре 1864-ого года, вкупе с иными документами судебной реформы Александра II, был принят «Устав о наказаниях,

налагаемых мировыми судьями». В данном уставе были отражены такие меры административно-восстановительного характера как: исполнение по мере возможности наказания или предписания властей за неисполнение закона (Гл. I «Положения общие» ст. 26); Исправление или демонтаж «всего неправильно ими построенного» без требования закона, или вопреки Уставу о постройках и иных строительно-технических правил (Гл. VI «О нарушениях уставов строительных и путей сообщения» ст. 65-68). Нельзя не отметить то, что одним из обстоятельств, смягчающих вину, являлось «добровольное вознаграждение понесшего вред или убыток» (Гл. I «Положения общие» ст. 13). С данного Устава уже чётче начинают проследиваться разграничения преступлений и проступков из-за разграничения по общественной опасности. В связи с этим некоторые проступки не имели такой же строгости наказания, как преступления. «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» можно считать одним из первых правовых актов, который помог создать образ административной ответственности и административных правонарушений в России.

Нельзя не упомянуть и иные документы судебной реформы, такие как: Устав сельского хозяйства, Уставы горных, Своды учреждений и т.д, которые так же определяли обязанности совершения некоторых действий для восстановления правового положения, за счет правонарушителя.

В марте 1903 года было принято Уголовное уложение, которое по-прежнему не разграничивало уголовное и административное наказание, и расценивало проступки как вид преступного деяния. За данной категории правонарушений назначались менее строгие наказания, такие как денежные взыскания (Ст. 30) или арест. Денежные взыскания – единственная разновидность имущественных ограничений из восьми видов наказаний в Уголовном уложении 1903-его года, и называлось оно «денежная пеня».

С изменениями права, социальных, политических и культурных факторов возникла острая необходимость более точного разделения между уголовным и административным правом, в частности пересмотра санкций, предусмотренных для этих отраслей права. После революции 1905-1907 годов народ Рос-

сии получил больше прав, свобод и власти, которая была закреплена новыми законами, и вслед за этим институт административного права, вместе с институтом административно-го наказания, получил новые экономические, политические и социальные изменения.

После Октябрьской революции 1917-ого года в России начинается история формирования административного права как самостоятельной отрасли права. Оно включило в себя множество административно-правовых институтов, которые сохранились и до нашего времени, таких как полицейское право, охрана общественного порядка, управленческое право, государственная служба, акты управления и конечно же принуждение.

Важным этапом в развитии института административной ответственности является Декрет от 23 июня 1921-ого года «О порядке наложения административных взысканий». Согласно этому Декрету отныне в РСФСР за несоблюдение обязательных постановлений местной власти определена возможность назначения наказания в административном порядке. По сути, порядок привлечения к ответственности в административном порядке противопоставлялся судебной ответственности, что послужило шагом к признанию административной ответственности.

В тридцатые годы XX века многие нормы административного права стали объединяться с нормами уголовного права в уголовно-правовую репрессию. Разработка проблем административного права как науки практически остановилась. Однако вопрос о системе административного права неоднократно поднимался во время дискуссий о предмете и системе права в СССР 1938-1941 годов и 1956-1959 годов. С 1938-ого года в университетах вновь стали преподавать административное право, а в юридических журналах и журналах научной направленности стали появляться статьи, посвященные проблемам данной отрасли права.

До начала 50-ых годов среди юридических авторов было распространено деление мер административно-правового принуждения на две группы: административное наказание и иные меры. Под иными мерами понимались те меры, которые были лишены карательных целей, хотя и оставались принудительными. В то время существовало множество различных

позиций по этому поводу, однако это была одна из самых популярных.

Основные инструменты привлечения к административной ответственности были собраны в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.03.1962 г. «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях» [5]. Позже Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 20.09.1965 г. «Об усилении борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» впервые появились такие виды наказания, как изъятие недвижимости или иного имущества, полученного нетрудовым путем и административный арест.

В 1980 году Верховным советом СССР был создан и принят всесоюзный проект «Основ законодательства ССР и союзных республик об административной ответственности». А уже в июле 1984-ого года был принят первый кодекс об административных правонарушениях, включивший в себя меры административной ответственности и вопросы производства по делам об административных правонарушениях. Самым большим преимуществом этого кодекса было то, что он четко разграничил административное правонарушение от иных видов противоправных действий.

После распада СССР, вместе с изменениями во всех сферах права и не только, начался новый этап в сфере административно-правового принуждения и восстановительных мер. Указом президента Российской Федерации от 14.02.1996 г. «Временное положение о порядке обращения взыскания на имущество организаций» в РФ с должника начинает регулироваться взыскание задолженности по налоговым и другим платежам в государственные фонды, штрафов, пеней и т.д. И 20 декабря 2001 года был принят Кодекс РФ об административных правонарушениях, который в большей мере отвечал современным требованиям [1]. В нём появился термин «административное наказание», который заменяет собой понятие «административное взыскание». Новое название для мер администра-

тивной ответственности помогает в большей мере указать их карательную суть.

Современное административное право предусматривает деление мер на административно-восстановительные, административное наказание, административно-пресекательные меры и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [4].

По сей день ведется множество споров, связанных с практическими трудностями из-за отсутствия в Российской системе права единого нормативного акта, который бы мог закрепить системы мер административного принуждения. В связи с данной проблемой на сегодняшний момент систем и классификаций для мер административного принуждения, существует столько же, сколько высказано различными авторами. Как правило к некоторым административно-восстановительным мерами относят:

- возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением;
- взыскание пени;
- взыскание недоимки;

- выселение граждан из самовольно занятых помещений;
- снос незаконно возведенных строений;
- изъятие имущества, полученного незаконным путем;
- восстановление государственного служащего.

Некоторые авторы также относят к административно-восстановительным мерам приостановление лицензии и депортацию.

В современности административно-восстановительные меры не имеют должной систематизированного источника, и применяются они на основе разноуровневых нормативно-правовых актов [2]. Часто возникают вопросы о правильности применения административного принуждения для защиты прав и свобод физических и юридических лиц. В будущем внутри системы права РФ необходимо закрепить на законодательном уровне единую систему мер административного принуждения, и определить принадлежность каждой из них по классификации, что поможет в стабильности и облегчение работы данного института права.

#### **Библиографический список**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 18.03.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.03.2019).
2. Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. – М., 2010.
3. Гюлумян В. Г. Административная ответственность в ретроспективе и перспективе // LEX Russica. – 2017. – № 7 (128). – С. 139-153.
4. Ивашкина А.В. К вопросу о классификации мер административного принуждения // Вестник Костромского государственного университета. – 2016. – № 4. – С. 218-221.
5. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г. «Об утверждении Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях». (утратил силу). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>.
6. Соборное уложение 1659 года (утратил силу). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2001/>.

---

**HISTORY AND PREREQUISITES FOR THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND RECOVERY MEASURES**

**I.N. Kremenov**<sup>1</sup>, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

**I.M. Krasovsky**<sup>2</sup>, *Graduate Student*

<sup>1</sup>**Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia**

<sup>2</sup>**Kaliningrad branch of the Moscow Financial and Law University**

<sup>1,2</sup>**(Russia, Kaliningrad)**

**Abstract.** *This article reveals the history of the emergence and development of administrative and restorative measures in the Russian legal system. The prerequisites for the emergence of the institute of administrative rehabilitation, the stages of development of this institute and the problems that it had to face in the course of development were described. The evolution of the domestic institute of administrative penalties was also considered. The place of administrative and restorative measures in the modern legal system is determined, and what problems are relevant to this day.*

**Keywords:** *administrative-restorative measures, administrative coercion, administrative responsibility, administrative punishment, administrative-legal coercion, administrative-legal relations.*