

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*Б.А. Жетписбаев*

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ: ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ СПОСОБЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ПРИЧИНЕННОГО ВРЕДА

В современных теориях административно-правового принуждения слабо разработанной проблемой является проблема правового обеспечения института принудительного административного восстановления, в то время как административно-восстановительные санкции можно отнести к особому виду административно-правового принуждения, которые осуществляются органами исполнительной власти и судами (судьями), в целях восстановления нарушенного правопорядка, прекращения неправомерного поведения делинквента и возмещения причиненного ущерба, нанесенного противоправными деяниями субъектов административных правонарушений.

По справедливому замечанию Д.Н. Бахраха, "восстановительные меры применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Поэтому вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного неправомерным деянием" [1, с.8].

Таким образом, речь идет о том, что в применении мер принудительного административного восстановления, основное и квалифицирующее значение имеют именно характер и размеры причиненного вреда. В этом случае, само понятие "вред" следует растолковать "как последствие посягательства на общественные отношения, как последствие нарушения охраняемых законом прав и интересов государства, организаций или граждан" [2, с.5].

Акцентация особого внимания на характер и размеры причиненного вреда объясняется тем, что противоправные действия нарушают одновременно как нормы объективного права, так и субъективные права граждан и юридических лиц. С одной стороны, каждое нарушение правовых норм отрицательно влияет на общественные отношения, то есть приносит социальный вред. Но, с другой стороны, не всякое нарушение закона влечет за собой вред с юридической точки зрения [3, с.90]. Поэтому к числу административно-восстановительных мер относятся случаи, предусмотренные статьей 64 КоАП РК, согласно которой "если в результате совершенного административного правонарушения причинен имущественный ущерб гражданину или организации, то судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора одновременно при решении вопроса о наложении взыскания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Возмещение имущественного ущерба по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых иными уполномоченными органами (должностными лицами), решается в порядке гражданского судопроизводства".

Таким образом, несмотря на неординарность мер административного восстановления, их применение в интересах реализации задач и функций органов исполнительной власти и судов объективно необходимо, так как с их помощью достигаются правоохранительные цели государственно-управленческой деятельности. В силу этого эти меры не исчезают из арсенала средств (методов) государственного управления в целях восстановления нарушенных прав в частности и социальной справедливости в целом. Особенное значение они имеют в условиях перехода к рыночным отношениям. В этом смысле, например, показательны принудительные меры административного восстановления, осуществляемые в сфере проведения в жизнь антимонопольной политики, упорядочения финансовой системы и т.п. Очевидно, что они должны сопутствовать

стимулирующим средствам управления, пока не эффективным и даже искажающимся в управленческой практике [4, с.268].

Административно-восстановительные меры включаются нами в систему мер административно-правового принуждения и представляют собой средства обеспечения и охраны общественного правопорядка в сфере государственного принуждения, выполняющие карательную функцию. Подобная трактовка смысла института административного восстановления объясняется их властно-принудительной силой воздействия, так как свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется в прямом властном обеспечении должного поведения управляемых объектов. Прямой характер властного воздействия означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, то есть для адресата. Налицо - прямое предписание ("команда"), ибо "управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти" [4, с.255].

Являясь одной из составляющих целостного института административно-правового принуждения, административно-принудительное восстановление, как и в целом, весь правовой институт административно-правового принуждения характеризуется рядом специфических для этого правового института признаков:

- применяется на основании норм административного права (закона);
- применяется в целях обеспечения административно-правовых норм, которые формируют общественные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющих ведомственных границ;
- является средством и гарантией защиты общественной безопасности и правопорядка;
- осуществляется посредством юрисдикционных актов;
- характеризуется множественностью субъектов его использования, применяется судами, судьями, органами исполнительной власти, должностными лицами и т.д.;
- осуществляется в рамках внеслужебного подчинения;
- выполняет превентивную функцию и т.д.

Таким образом, следует полагать, что институт административно-принудительного восстановления содержит в своем составе меры, направленные на восстановление нарушенного правопорядка и прекращение неправомерного поведения лица с целью возмещения причиненного ущерба. Следовательно, меры административного восстановления применяются в целях устранения последствий правонарушения, связанного с осуществлением неправомерных действий, ненадлежащим использованием имущества, предметов, вещей, незаконным владением, ненадлежащим исполнением налоговых обязательств, а также в целях возмещения вреда, причиненного правонарушением.

Вопросы перечня и классификации мер административного восстановления также не нашли достаточного отражения в современной административно-правовой литературе.

В недостаточной мере освещены вопросы градации мер административного восстановления от мер административного предупреждения, пресечения и ответственности. Так, например, такие меры административно-принудительного воздействия, как снос самовольно возведенных строений и сооружений; административное выселение из самовольно занятых жилых зданий и сооружений; изъятие незаконно приобретенного; взыскание недоимки, пеня и т.д., в зависимости от обстоятельств и условий их применения, можно относить, как к мерам административного восстановления, так и к мерам административного предупреждения, пресечения и ответственности.

Анализ правовой сущности мер административного восстановления приводит нас к мысли о том, что подобные меры можно разделить на две основные категории. Во-первых, на меры связанные с восстановлением нарушенных имущественных прав в различных сферах жизнедеятельности человека (снос самовольно возведенных строений и сооружений; самовольное переоборудование и перепланировка жилых помещений; административное выселение из самовольно занятых жилых зданий и сооружений; изъятие незаконно приобретенного и т.д.), и, во-вторых, с мерами направленными на восстановление нарушенных прав в результате ненадлежащего исполнения финансовых и налоговых обязательств (взыскание недоимки, пеня, принудительная корректировка размера налогов и т.п.).

Такие меры административного восстановления, как принудительный снос самовольно возведенных строений и сооружений либо самовольно переоборудованных и перепланированных

жилых помещений, направлены на восстановление нарушенных правил градостроительства и архитектуры в плане генерального строительства и архитектуры определенного населенного пункта и его дальнейшего развития. Исполнительные органы власти обязывают правонарушителя своими силами и за свой счет снести самовольно возведенное строение и привести застроенный земельный участок в соответствующий порядок. В этом случае, если данное предписание органов исполнительной власти не будет выполнено в установленный срок, то строение сносится силами самих органов исполнительной власти, но за счет виновного. Объясняется это тем, что действующее законодательство устанавливает правила для субъектов строительной деятельности, исключающее самовольное, произвольное строительство. Поэтому самовольное строительство или перепланировка жилых объектов является прямым нарушением законодательства об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан. К тому же нарушение правил градостроительства и архитектуры является не только административным правонарушением, но и посягательством на право безопасности жильцов определенного жилого помещения в рамках которого осуществлена самовольная перепланировка ее определенной части, которая может привести к снижению качества (прочности) и безопасности данного жилого помещения. Под прочностью понимается способность материала, конструкции, изделия, узлов их сопряжения, грунта основания здания и сооружения воспринимать, не разрушаясь, расчетные значения нагрузок и воздействий.

Административное выселение из самовольно занятых жилых зданий и сооружений является одной из распространенных мер принудительного административного восстановления, когда идет речь о восстановлении права собственности на определенное жилое здание или сооружение. В этом аспекте достаточно указать на то, что в результате рыночных преобразований, не всегда позитивно отражающихся в общественной жизни государства, многие жилые строения и помещения, хотя бы немного приспособленные для жилищно-бытового использования, оказались самовольно занятыми и в какой-то мере приспособленными для жилья лицами, самовольно занявшими эти помещения. Особо следует указать на оказавшимся временно бесхозными, как говорится "ничейными", помещения детских садов, детских ясель, пионерских лагерей, дворовых клубов, спортивных секций и т.д., многие из которых оказались самовольно занятыми либо лицами, либо переехавшими из сельских населенных пунктов, либо лицами, представляющие собой различные коммерческие структуры. В связи с нормализацией общественных отношений, право собственности на многие самовольно занятые строения и помещения были восстановлены, а эти здания и сооружения были преданы по их подведомственности с административно-принудительным выселением лиц, самовольно их занявших.

Правовой смысл такой меры административного восстановления, как изъятие незаконно приобретенного состоит во взимании в доход государства (бюджета) сумм, полученных предприятиями и учреждениями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства об антимонопольной политике, законодательства о ценах, реализации нестандартной продукции и т.п. Постановление об изъятии незаконно приобретенного принимаются органами государственной власти, осуществляющими контроль за хозяйственной деятельностью субъектов подобной деятельности.

Административно-восстановительными являются и так называемые финансовые санкции: взыскание недоимки, пени. Недоимка - это не внесенная в срок в бюджет или в государственные внебюджетные фонды сумма налогов и других обязательных платежей. Пеня - это взыскание за каждый день просрочки (задержки) установленной процентной ставки от суммы просроченного платежа.

Спецификой административно-восстановительных мер в сфере финансов и налогов является то, что в этом случае, административно-правовое принуждение реализуется в сфере налогообложения по двум направлениям:

а) по линии применения мер административной ответственности и административного взыскания за совершенные налоговые правонарушения;

б) по линии применения иных мер административно-правового принуждения в качестве самостоятельной меры (где она не является мерой административной ответственности) за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний налогового законодательства.

По справедливому замечанию А.И. Худякова, "в связи с этим возникает вопрос, где меры государственного принуждения в сфере налогообложения выражают собой юридическую ответственность, а где носят самостоятельный характер, не будучи определяемыми налоговыми правонарушениями.

Сразу же отметим, что этого вопроса не возникает, когда речь идет о наложении финансово-правовых санкций в виде штрафа или пени, а также при привлечении налогового правонарушителя к административной ответственности - эти взыскания являются очевидными мерами юридической

ответственности, то есть в данных случаях государственное принуждение реализуется через привлечение виновного к юридической ответственности.

Сложнее обстоит дело с квалификацией мер, связанных с принудительным взиманием недоимки на имущество недоимщика. То есть речь идет о том, является ли ответственностью исполнение налоговой обязанности под принуждением или нет" [5, с. 79].

Применительно к сфере налогообложения следует отметить, что принудительное взимание налога не выступает мерой юридической ответственности (т.е. наказанием), поскольку, в данном случае речь идет лишь об исполнении (хотя и принудительном) налогоплательщиком своего налогового обязательства. В равной степени не являются мерами юридической ответственности и такие способы обеспечения уплаты налога, как взимание налоговыми органами суммы налога с банковского счета налогоплательщика, обращение взыскания на его имущество, на денежные средства его дебиторов и т.д., поскольку эти меры по существу являются всего лишь способами уплаты налога и восстанавливают нарушенные права государства в отношении нарушенных налогоплательщиком налоговых обязательств.

Не являются мерой юридической ответственности и возмещение убытков (хоть добровольное, хоть принудительное), причиненных налогоплательщику в результате неправомерных действий органов налоговой службы или иных должностных лиц, все это есть меры административного восстановления, направленные на восстановление и обеспечение нарушенных прав субъектов налоговых правоотношений.

Подводя итоги вышесказанному, следует сделать следующие выводы:

1) меры принудительного административного восстановления являются вынужденной реакцией государства на совершенное противоправное деяние лица, которое выражается в принудительном восстановлении нарушенных прав и свобод субъектов административных правоотношений, направленное на восстановление социальной и правовой справедливости;

2) основанием для применения мер принудительного административного восстановления являются факты нарушения прав и свобод субъектов административных правоотношений;

3) принудительные меры административного восстановления должны быть осуществлены только в пределах норм действующего административного законодательства судами, либо уполномоченными на то законодательством органами исполнительной власти;

4) неправомерное применение мер принудительного административного восстановления является основанием, порождающим институт ответственности государства, его органов и должностных лиц перед физическими и юридическими лицами с последующим восстановлением и возмещением причиненного вреда;

5) законодательством предусматриваются возможности внесудебного применения мер принудительного административного восстановления. При этом правом применения данных мер в административном порядке, наделены органы исполнительной ветви власти;

6) при применении мер принудительного административного восстановления, законодательством обеспечивается механизм законности и защиты прав лиц, в отношении которых применяются меры административного восстановления. Органы исполнительной власти обязаны своевременно и объективно рассматривать обращения граждан, обеспечивать реализацию конституционных прав и свобод гражданина и человека при применении мер принудительного административного восстановления;

7) меры принудительного административного восстановления являются одними из способов защиты прав и свобод человека и гражданина, а также юридических лиц, занимающихся осуществлением любой предпринимательской и иной хозяйственной деятельности.

1 Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учебное пособие. - М., 1999. - С.8.

2 Малеин Н.С. Возмещение вреда, причиненного личности. - М., 1965. - С.5.

3 Голубев К.И., Нарижный С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности. 3-е изд., испр. и доп. - СПб.: Издательство "Юридический центр Пресс", 2004. - 326 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. - М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. - С. 268.

5 Худяков А.И. Налоговые правонарушения. - Алматы: ТОО Баспа, 1997. - 288с.

\*\*\*

In this work the administrative and coercive methods of compensation for harm are justified.

\*\*\*

Жұмыста келтірілген зиянды өтеу әкімшілік – мәжбүрлеу тәсілдері қарастырылған.