

**М. Ж. СЕРИКБАЕВ**

**ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ  
АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ВОССТАНОВЛЕНИЕ: ГЕНЕЗИС,  
СОЦИАЛЬНОЕ И ПРАВОВОЕ  
СОДЕРЖАНИЕ**

**Алматы  
2008**

ББК 67.410я73  
С 32

Рекомендовано к печати Ученым Советом Казахской  
академии труда и социальных отношений

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

академик НАН РК, доктор юридических наук,  
профессор *С. С. Сартаев*  
доктор юридических наук, профессор *Б. А. Жетписбаев*

**Серикбаев М. Ж.**

**С 32 Принудительное административное восстановление:  
генезис, социальное и правовое содержание:** Учеб.  
пособие.— Алматы: Нур-пресс, 2008.— 88 с.

ISBN 9965-813-37-X

В настоящем учебном пособии на основе отечественных и зарубежных концепций о мерах административно-правового принуждения в современном государстве определены генезис, история развития, социально-правовое содержание и юридическое значение института принудительного административного восстановления в системе деятельности органов исполнительной власти и судов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, сотрудников органов исполнительной власти и судов, а также для широкого круга лиц, интересующихся проблемами института принудительного административного восстановления.

ББК 67.410я73

© Серикбаев М. Ж., 2008.

© Нур-пресс, 2008.

ISBN 9965-813-37-X

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ** .....5

**Глава 1. Историко-правовые предпосылки развития представлений и идей о принудительном административном восстановлении** .....9

1.1. Значение исторического наследия в изучении проблем принудительного административного восстановления .....9

1.2. Правовые акты института принудительного восстановления в цивилизациях древних культур .....11

1.3. Правовые идеи регламентации административно-правовых мер восстановительного характера в эпоху средневековья .....16

1.4. Правовые идеи, характеризующие институт принудительного административного восстановления в эпоху Нового времени и современности.....19

**Глава 2. Теоретико-концептуальное обоснование современного понятия института принудительного административного восстановления** .....25

**Глава 3. Взаимосвязь и соотношение принудительного административного восстановления с иными институтами административно-правового принуждения** .....40

3.1. Монопольный статус государственной власти в применении мер принудительного административного восстановления .....40

3.2. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления .....44

3.3. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления .....53

3.4. Соотношение института административной ответственности с институтом принудительного административного восстановления.....56

<b>Глава 4. Принудительное административное восстановление как институт охраны общественного порядка и общественной безопасности .....</b>	<b>60</b>
4.1. Общественный порядок и общественная безопасность: понятие и основные признаки.....	60
4.2. Принудительное административное восстановление как институт охраны прав и свобод гражданина и человека ...	64
4.3. Роль института принудительного административного восстановления в охране и обеспечении общественного порядка и общественной безопасности.....	69
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>73</b>
<b>ВОПРОСЫ ДЛЯ СДАЧИ ЭКЗАМЕНА (ЗАЧЕТА) .....</b>	<b>79</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А: АНКЕТА «Юридическое значение и правовая сущность административно-восстановительных мер в системе мер административно-правового принуждения».....</b>	<b>82</b>

## ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со статьей 1 Конституции Республики Казахстан, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы [1, с. 35]. Признание высшей ценностью государства человека, его жизни, прав и свобод означает, что государство, признавая приоритет прав и свобод человека, осуществляет всестороннюю заботу о его дальнейшем социальном, экономическом, материальном, духовном и нравственном благополучии и развитии. С этой целью государство концентрирует весь свой потенциал для создания специальных условий для того, чтобы каждый казахстанский гражданин мог вести достойный образ жизни, быть социально полезным и осуществлять свою деятельность во благо дальнейшего развития казахстанского общества и государства. Отсюда следует, что в процессе дальнейшего развития казахстанской государственности, правовой характер государства становится одним из основных инструментариев в деле обеспечения прав и свобод человека, гарантом реальной защиты его законных прав и интересов. Государственная власть принимает на себя обязанность признавать, соблюдать и охранять эти законные интересы, права и свободы, обеспечивать их и защищать каждого от противоправных посягательств.

В сложном процессе формирования правового государства, призванного утверждать в нашем обществе примат права, демократизм, гуманизм и справедливость, особое значение придается институту административно-правового принуждения, применение которого допустимо лишь в случаях «противоправного поведения и в связи с таким поведением, так как никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновать нельзя» [2, с. 29—30].

Административно-правовое принуждение содержит в своем составе институт принудительного административного восстановления, который по своей правовой и функциональной сущности предназначен для восстановления нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц, восстановления социальной справедливости, законности, возмещения причиненного вреда, обеспечения общественного правопорядка и безопасности.

Однако теоретико-правовые аспекты института принудительного административного восстановления в современной административно-правовой литературе остаются наименее изученными. В этой связи на первый план выдвигается задача по дальнейшему углубленному изучению и исследованию генезиса происхождения, эволюции развития и выявления основных закономерностей и совершенствования механизма реализации института принудительного административного восстановления, что в определенной степени обуславливает актуальность темы данного научного исследования.

По своей правовой сущности, меры административно-принудительного воздействия представляют собой «внешнее воздействие на поведение, основанное на организованной силе государства, на наличии у него «вещественных» орудий власти и направленное на внешнее безусловное (непреклонное) утверждение государственной воли» [3, с. 106].

В связи с вышесказанным следует пояснить, что актуальность темы настоящего исследования заключается и в том, что в условиях современной действительности государство посредством предоставленных ему законодательством полномочий не исключает возможности применения мер административно-правового принуждения. При этом компетентные органы должны строго следовать обязанности в обеспечении полноценной социальной жизни государства, основывая свои действия в соответствии с требованиями по реализации принципов общественного согласия и стабильности развития общественных отношений во благо каждого гражданина и человека, проживающего на территории данного государства. Значение названных принципов обусловлено тем, что общество «в силу различных объективных и субъективных факторов делится на различные слои, группы, классы, нации, сословия, конфессии и т. д. Такое деление означает наличие у различных социальных групп

разных, несовпадающих мировоззрений, взглядов, идей, убеждений. Эти различия не должны служить причиной разногласий, противостояния, борьбы между ними» [4, с. 13—14]. Но они не всегда могут быть решены путем достижения взаимного консенсуса между различными социальными группами. В большинстве случаев требуется властно-волевое вмешательство государственных органов, и одним из видов подобных властеотношений являются отношения по реализации мер принудительного административного восстановления как одного из элементов государственного механизма защиты прав и свобод субъектов административно-правовых отношений.

Определяющим фактором, вызвавшим необходимость проведения данного исследования, является отсутствие в казахстанской юридической науке специальной комплексной монографической работы, фундаментально освещающей основные проблемы института принудительного административного восстановления. При этом особо следует указать на то, что если сравнить степень разработанности института принудительного административного восстановления со степенью научной разработанности других институтов административно-правового принуждения, то можно прийти к выводу о том, что в системе мер административно-правового принуждения институт принудительного административного восстановления остается по-прежнему не разработанным. Доказательством этому служит то, что основную массу трудов, посвященных исследованию проблем административно-правового принуждения, составляют труды, направленные на исследование закономерностей институтов административной ответственности, административного пресечения и административных взысканий: Козырева Т. И. «Административное принуждение и его виды: лекции для студентов» (М., 1957); Лунев А. Е. «Административная ответственность за правонарушения» (М., 1961); Галаган И. А. «Административная ответственность в СССР» (Воронеж, 1970); Салищева Н. Г. «Гражданин и административная юрисдикция в СССР» (М., 1970); Якуба О. М. «Административная ответственность» (М., 1972); Еропкин М. И. и Попов Л. Л. «Административное принуждение, его виды и формы» (Л., 1973); Козлов Ю. М. «Административные правоотношения» (М., 1976); Бахрах Д. Н. «Административная ответственность граждан в СССР» (Свердловск, 1989); Студеникин М. С. «Что такое административная ответствен-

ность?» (М., 1990); А. И. Худяков «Налоговая система Казахстана: Налоговые правонарушения» (Алматы, 1997 г.); Б. А. Жетписбаев «Система мер административно-правового принуждения» (Алматы, 2005 г.); он же «Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан» (2001 г.); Калиев М. М. «Административно-правовое принуждение в сфере налогообложения» (2003 г.); А. А. Таранов «Административная ответственность в Республике Казахстан» (Алматы, 2006 г.); Е. О. Тузельбаев «Правовые основы управления, охраны и защиты общественной безопасности в Республике Казахстан (проблемы теории и практики)» (Алматы, 2003 г.) и др.

Следует указать на то, что в сфере современной науки административного права институт принудительного административного восстановления не нашел достаточного освещения в правовой литературе и поэтому проведенное нами исследование является первой научной работой, выполненной на монографическом уровне и посвященной специальному изучению проблем института принудительного административного восстановления.

## *Глава 1*

# **ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ И ИДЕЙ О ПРИНУДИТЕЛЬНОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ВОССТАНОВЛЕНИИ**

*1.1. Значение исторического наследия в изучении проблем принудительного административного восстановления.*

*1.2. Правовые акты института принудительного восстановления в цивилизациях древних культур.*

*1.3. Правовые идеи регламентации административно-правовых мер восстановительного характера в эпоху средневековья.*

*1.4. Правовые идеи, характеризующие институт принудительного административного восстановления в эпоху Нового времени и современности.*

### ***1.1. Значение исторического наследия в изучении проблем принудительного административного восстановления***

Идеи о развитии принудительного административного восстановления тесно связаны с историей развития государств, так как только официально существующая в государстве власть имеет право на реализацию мер административно-правового принуждения.

Размышляя о роли истории в политической и правовой сфере жизнедеятельности общества и государства, о роли истории в возникновении и формировании политико-правовых учений и правовых институтов, В. С. Нерсесянц приходит к выводу о том, что «в своих попытках понять настоящее и найти пути к лучшему будущему люди всегда обращались к прошлому, к исторически апробированным положениям, принципам, ценностям. И это не дань прошлому, не слепая вера в традиции и авторитеты, а необходимый способ человеческой ориентации в историческом времени и пространстве, естественная потребность каждой современности найти себя, свое место и назначение между прошлым и будущим» [1].

Мы же обращаемся к правовым источникам прошлого, чтобы лучше понять настоящее. Мы обращаемся к ним потому, что «современный уровень теории и практики общественного развития позволяет глубже осмыслить их содержание, а через них и прошлые эпохи, их вклад в развитие современной науки» [2].

Как и всякий социально сложившийся и существующий на протяжении длительного времени правовой институт принудительного административного восстановления также имеет историю своего происхождения, историю сложившейся периодизации временных эпох, характеризующих процессы его формирования и становления в правовом поле социального бытия и историю его последующего развития.

Результаты проведенных в данном аспекте исследований свидетельствуют о том, что институт принудительного восстановления на протяжении всей истории своего развития материализует собой восстановительную функцию права. Как верно об этом указывают ученые (Головистикова А. Н., Гулиев В. Е., Дмитриев Ю. А. и др.), «восстановительная функция права направлена на восстановление нарушенного права, прежнего правового положения, возврат незаконно отобранного имущества, восстановление на работе и т. д.

Восстановительная функция тесно связана с компенсационной, поскольку восстановление нарушенного права влечет и компенсацию потерь лица. Компенсационная функция права состоит в компенсации ущерба или вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, должностных лиц, других лиц. Например, оплата вынужденного прогула при восстановлении на работе незаконно уволенного, возмещение морального вреда» [3, с. 382].

Однако, исторически прослеживается, что в деятельности исследователей, направленных на определение критериев дифференциации института принудительного восстановления от других институтов правового принуждения во все времена и эпохи развития государственности с завидной стабильностью и неуклонной закономерностью возникали самые неожиданные трудности, растворяющие и смешивающие данный институт правового принуждения с иными институтами государственно-принудительного характера: с институтами ответственности, наказания (взыскания), предупреждения, пресечения и т. д.

Процессы вычленения института принудительного восстановления из общего массива государственно-властных принудительных мер, как свидетельствуют об этом исторические источники права, во все времена являлись чрезмерно сложными и трудоемкими. Возникающие сложности заводили порой ученых-правоведов в такой исследовательский «тупик», что некоторые из них были вынуждены согласиться с мнением о том, что институт принудительного восстановления самостоятельного правового значения не имеет и, соответственно, не может самостоятельно существовать в системе действующего права.

Конечно же, подобный способ выхода из затруднительного положения не является и не должен являться панацеей для проблем, требующих своего неотлагательного решения, тем более, что институт принудительного восстановления в любом случае должен получить свое логически стройное научное обоснование, так как во все времена и эпохи возникал и будет возникать комплекс общественных отношений, побуждающий государственные органы к необходимости приложения административно-властных сил, с целью восстановления чьих бы то ни было нарушенных прав, свобод, возмещения причиненного вреда, обеспечения общественного правопорядка, безопасности и т. д.

### **Вопросы для самопроверки:**

1. Какова взаимосвязь идей о развитии института принудительного административного восстановления с историей развития идей о государстве в целом?
2. Назовите и охарактеризуйте основные функции административно-восстановительных мер?
3. Перечислите и охарактеризуйте меры административно-правового принуждения?

### ***1.2. Правовые акты института принудительного восстановления в цивилизациях древних культур***

Первые ростки научного познания о существовании института принудительного восстановления в цивилизации древних культур доказывают источники того исторического наследия, которые достались от великих предков в дар современному человечеству. Так,

например, еще в Древнем Египетском писании «О служебных обязанностях везира», который представляет собой должностную инструкцию верховному сановнику (везиру) Древнего Египта, относящуюся к периоду правления фараонов XVIII династии (XVI—XV вв. до н. э.), в разделе «Служебные обязанности верховного сановника» содержатся нормы, регламентирующие порядок восстановления нарушенных прав лица, который на законном основании расширил границы своей земли, но которого ложно обвинили в самовольном захвате чужого земельного участка. Вот как об этом говорится в названной инструкции: «что же касается всякого просителя, который скажет: «Наша граница была передвинута», то посмотрят, что оно [снабжено] печатью соответствующего сановника, и тогда он взыщет взысканное в пользу присутствия, передвинувшего ее. Что же касается каждого... и всего, что случится с нею во время рассмотрения чего-либо в нем (?), то будут записывать [заявление] каждого просителя» [4, с. 4]. Следует пояснить, что еще в древние времена должностные лица, рассматривающие дела о нарушении прав определенного лица одной из главных целей своей деятельности, ставили цель о том, чтобы максимально учесть интересы «каждого просителя».

В этом же историческом документе содержатся нормы, предусматривающие возможность восстановления нарушенного права лица лицом, который должен был рассмотреть возникший спор, принять справедливое решение, но злоупотребивший по каким бы то ни было причинам своими служебными полномочиями, результатом чего оказалось вынесенное тенденциозное решение. Так, в одной из таких норм данного документа указывается на то, что «если возникает жалоба на одного из сановников, присутствующих в его палате, то он велит привести его в судебное присутствие. Этот верховный сановник накажет его соответственно его поступку» [4, с. 3], то есть вынудит за счет необъективного сановника восстановить причиненный вред, который является результатом вынесенного несправедливого решения.

Интересны и поучительны по своему содержанию нормы восстановительного характера, содержащиеся в Своде законов (судебнике) вавилонского царя Хаммураби (1792—1750 гг. до н. э.). Данный судебник был составлен в качестве своеобразного руководства к достижению «подлинного счастья и доброго правления» и одновре-

менно наказа для последующих правителей, нормативно-правового акта, содержащего в своем составе основные образцы и принципы законотворческой и правоприменительной деятельности. Так, например, в контексте проблем, связанных с административным восстановлением нарушенного права собственности, выражающегося в форме нанесенного вреда имуществу другого лица, в параграфе 59 закона Хаммураби содержится следующая восстановительная мера: «если человек срубит в саду человека дерево без ведома хозяина сада, то он должен отвесить  $\frac{1}{2}$  мины серебра» [4, с. 25] и тем самым компенсировать нанесенный ущерб, то есть в обязательном порядке восстановить нарушенное право собственности на недвижимое имущество.

Из содержания данной нормы следует сделать вывод о том, что право собственности в Древнем Вавилоне оберегалось, являлось священным и находилось под защитой государства, правителя и, соответственно, данная мера восстановительного характера является по своей сущности мерой административного восстановления, так как подкрепляется принудительно-властной силой государственного управления, исходящего от верховного правителя, то есть от царя Хаммураби.

Меры административно-восстановительного характера содержатся и в той части законов Хаммураби, которые регламентируют семейно-брачные отношения. Так, в параграфе 138 названного закона указывается на то, что «если человек покидает свою первую супругу, не родившую ему детей, то он должен отдать ей серебро в сумме ее выкупа, а также восполнить ей приданое, принесенное ею из дома ее отца, и может покинуть ее».

Как нам представляется, сущность и содержание данной нормы заключается в том, что в представлениях человека государства Древнего мира все блага и беды мира сего имеют единый источник происхождения — божественный. Поэтому, если «бог не дал» детей, то обвинить в этом женщину невозможно. Но поскольку мужчина надеется на то, что у него могут быть дети от другой женщины то он волен жениться на ней. Вместе с тем, мужчина должен восстановить права женщины на дальнейшую семейную жизнь, а это в представлении древних выражается в компенсации причиненного ущерба, нанесенного бывшим мужем своей первой супруге, хотя бы в имущественном плане и, как об этом говорится в рассматриваем-

мой нами норме, «он должен отдать ей серебро в сумме выкупа» и «восполнить (восстановить) ее приданое, принесенное ею из дома ее отца». Логика высказанного заключается в том, что женщина, не имеющая полноценного приданого, вряд ли может рассчитывать на повторный и более счастливый брак. При этом знаменательно то, что в случае отказа мужа от добровольного выполнения данных правил восстановительная мера будет обеспечена административно-властным воздействием должностного лица либо органа государственного управления, уполномоченного в обеспечении общественного порядка.

Однако из содержания норм, нашедших отражение в большинстве нормативных документов древности видно, что не всегда четко разграничивались меры восстановления и ответственности. В большинстве случаев они не дифференцировались друг от друга и как бы «смешивались». Так, смешание понятий институтов принудительного восстановления и ответственности можно пронаблюдать из содержания параграфов 8 и 9 Среднеассирийских законов, относящихся к XV в. до н. э. Эти законы в виде глиняных таблиц и их фрагментов найдены частично в помещении ворот (месте суда) между храмом богов Анну и Адада и Старым дворцом в городе Ашшуре. Так, в названных параграфах Среднеассирийских законов указывается на то, что «если человек испортит большую межу своих товарищей, и его уличат клятвенным показанием и докажут против него, то поле, которое он испортил и взял, он должен отдать тройне; ему должно отрубить один палец, дать 100 ударов палками и один полный месяц он должен выполнять царскую работу» (п. 8). Аналогичного содержания и другой параграф. Так, в параграфе 9 указывается на то, что: «если человек нарушит малую межу жребиев, и его уличат клятвенным показанием и докажут против него, то он должен отдать один талант свинца; поле, которое он испортил и взял, он должен отдать тройне; ему должно дать 50 ударов палками и один полный месяц он должен выполнять царскую работу» [4, с. 60]. Как видно из сказанного, названные нормы содержат в своем составе не только меру ответственности, но и содержат в своем составе и меры принудительного административного восстановления, направленные на восстановление нарушенных прав собственников земельного участка (то есть нарушение большой и малой межи, опосредующие границы земельного участка). Об этом свидетельствует

та часть нормы, в которой говорится о том, что нарушитель должен в качестве компенсации вернуть лицу, права которого нарушены, «то поле, которое он испортил и взял, он должен отдать тройне», «он должен отдать один талант свинца». Кроме мер принудительно-восстановительного характера в данной норме содержатся и меры ответственности (наказания), которые должны быть применены к виновному: «ему должно отрубить один палец, дать 100 ударов палками и один полный месяц он должен выполнять царскую работу» и «ему должно дать 50 ударов палками и один полный месяц он должен выполнять царскую работу». В приведенном примере мы наблюдаем тесную взаимосвязь таких мер принудительного воздействия, как «восстановление» и «ответственность», что свидетельствует о единстве их генетического происхождения и о единстве их юридической природы.

Нормы принудительного восстановительного характера содержатся и в нормативных правовых актах Древнего Рима, а в частности, в законах XXII таблиц (451—450 гг. до н. э.). Так, в пункте 20b закона XXII таблиц указывается на то, что «в случае расхищения опекунами имущества их подопечного следует установить, не допустим ли в отношении каждого из этих опекунов в отдельности тот иск в двойном размере, который был установлен в XXII таблицах против опекуна», а в пункте 18b. *Катон. О земледелии, предисл.* отмечается то, что «наши предки имели обычай и так определили в законах, чтобы вор присуждался к уплате двойной стоимости [украденной вещи], а ростовщик — к четырехкратному взысканию [незаконно полученных процентов] [5, с. 16]. Исходя из сказанного, следует указать на то, что и в современной административно-правовой действительности принудительное изъятие незаконно приобретенного (полученного) является одной из мер административного восстановления [6, с. 8].

### Вопросы для самопроверки:

1. Назовите нормативные правовые акты, характеризующие сущность института принудительного административного восстановления в цивилизациях древних культур?

2. Находились ли под защитой государства права и свободы граждан в Древнем Вавилоне?

3. Является ли принудительное изъятие незаконно приобретенного мерой принудительного административного восстановления?

### ***1.3. Правовые идеи регламентации административно-правовых мер восстановительного характера в эпоху средневековья***

Для правовых взглядов опосредующих в целом сущность государства и права Средних веков, а в частности и порядок регламентации административно-правовых мер восстановительного характера, отличительной чертой является их религиозная предубежденность. Об этом красноречиво свидетельствуют положения, нашедшие отражение в Византийском законодательном своде VIII века «Эклога»: «Господь и создатель всего — Бог наш, который создал и удостоил его самовластием, дал ему в помощь, согласно пророков закон, который определил то, что следует делать, и то, чего следует избегать, а также и то, что надлежит избрать как содействующее спасению и чего нужно остерегаться как влекущего наказание. И никто из тех, кто соблюдает заповеди его, или — чего да не будет — из тех, кто нарушает их, не будет обманут относительно соответствующего тем или иным действиям возмездия. Потому что Бог заранее определил и то и другое и сила его заповедей непреложна, и воздаст по достоинству каждому по делам его, и, согласно Евангелию, не отменяется» [7, с. 4].

Вместе с тем, в решении мирских дел доминирующее место в Эклоге отводится и человеческому фактору: «Тем же, кто поставлен исполнять законы, мы рекомендуем, а вместе с тем и приказываем воздержаться от всяческих человеческих страстей и выносить решения исходя из здравого суждения по истинной справедливости; не презирать бедных, не оставлять без последствия несправедливо поступающего могущественного [человека] и не выказывать в преувеличенной форме на словах восхищения справедливостью и равенством, на деле же отдавая предпочтение как более выгодному несправедливости и лихоимству» [7, с. 5]. Как видно из сказанного, приведенная норма Эклоги свидетельствует о том, что при рассмотрении споров в отношении установления справедливости не может быть существенной разницы между «бедными» и «могущест-

венными». Независимо от сословной принадлежности нарушенные права каждого в одинаковой мере должны быть по справедливости восстановлены.

Нормы Эклоги, гарантирующие обеспечение прав, а в случае необходимости и порядок принудительного восстановления нарушенных прав, в наиболее содержательной форме отражены в пункте 1 Титула X «О займе, сделанном в письменной или устной форме, [и о сдаваемом займы обеспечении]». «Если кто-либо дал займы под расписку или на основании устной договоренности деньги, или серебро, или какой-либо иной вид ценности на суше или на море, то представивший заем получит то, что ему согласно предварительной договоренности, в установленный срок, и не имеет права ссылаться получатель перед заимодавцем на нападение неприятеля, или кораблекрушение, или на какую-либо другую причину как предлог для отмены или отсрочки.

Если же лицо, взявшее займы, дало обеспечение и затем погасило долг, то оно полностью получит обратно свою собственность и не имеет право получивший обеспечение возражать что-либо представившему его, ссылаясь либо на то, что оно погибло, либо на какой-либо иной предлог, если только не докажет, как положено [что оно погибло и] что чужие вещи погибли вместе с его собственными, и тогда, следовательно, это расследуют судьи» [7, с. 20].

Явный характер наличия норм административного восстановления наблюдается из содержания следующих правил Эклоги: «если кто-либо дал займы другому и если, несмотря на их договоренность, должник не выплатил долга, пусть кредитор сделает ему предупреждение. Если после двух или трех предупреждений, сделанных в присутствии свидетелей, должник не пожелает явиться или ликвидировать долг, тот, кто удерживает обеспечение, получает право после проведения точной казенной оценки в письменной форме, заверенной табулярием или экдиком, продать обеспечение и из [полученной] суммы удержать должное ему» [7, с. 21].

Таким образом, следует отметить, что в нормативно-правовых актах раннего средневековья явственно содержатся нормы, направленные на принудительное восстановление нарушенных прав и свобод человека, которые осуществляются в административном порядке. Более того, они обеспечиваются в административном порядке,

принудительной силой государственной власти, авторитет которого является обязательным и непререкаемым, ибо он есть результат, дарованный всевышним.

Законодательное отражение нормы, обеспечивающее порядок реализации восстановительных мер в административно-принудительном порядке, нашли и в иных правовых документах эпохи Средневековья. Так, например, в Кутюмах Бовези (Франция — 1282 г.), который записан и систематизирован одним из крупнейших французских юристов — Филлипом Бомануаром (1247—1295 гг.) в главе 2 «О вызове в суд», отмечено положение о том, что «когда кто-либо жалуется на нанесенный ему ущерб и хочет получить по справедливости возмещение, он должен вызвать в суд сеньора, ведению которого подлежит дело, того, на кого он собирается жаловаться» [8, с. 580—599].

Содержание высказанного свидетельствует о том, что не взирая ни на какую предубежденность, роль судов в эпоху средневековья занимает достаточно прочное положение в социально-правовой жизни государства. По своей сущности суд является одним из основных государственных органов, уполномоченных реализовывать административно-восстановительные санкции, направленные на восстановление и обеспечение прав и свобод граждан. Вместе с тем, право реализации административно-восстановительных мер составляет компетенцию не только судов, но и иных государственных органов и лиц, представляющих собой администрацию соответствующей местности.

Подтверждением верности подобного рода суждений является то, что в параграфе 1465 Кутюм Базеви указывается на то, что «имеется различие между правом охраны и правом юстиции, потому что тот, кто имеет юстицию в каком-либо месте — [может] не иметь право охраны и наоборот. Истинно [однако], что король имеет генеральное право охраны ... королевства, при этом каждый барон имеет это специальное право в своей баронии, если сам не откажется от него. Но если барон отказывается от охраны..., тогда она отходит под особую охрану короля [8, с. 587]. Как видно из сказанного, король как верховный правитель не может не отреагировать на жалобы своих подданных, и, если другое лицо не имеет возможности (стремлений) защитить (восстановить) права своих подданных, то король собственной персоной восполняет данную брешь, то есть са-

молично защищает права человека, являющегося гражданином его королевства.

### **Вопросы для самопроверки:**

1. Охарактеризуйте специфические черты административно-восстановительных мер в государствах средневековья?
2. Свидетельствуют ли нормы Эклоги о том, что при рассмотрении споров принималось во внимание сословная принадлежность участников процесса?
3. Какова роль судов Средних веков в применении мер принудительного административного восстановления?

#### ***1.4. Правовые идеи о мерах института принудительного восстановления в эпоху Нового времени и современности***

В истории развития правовой мысли, формирующей представления о мерах института административно-правового принуждения, значительное место занимает законодательство английских и французских буржуазных революций. Отличительной чертой данных законодательных актов является то, что они характеризуются развитием прогрессивных идей, направленных на становление и дальнейшее развитие прав и свобод человека и их административно-правовое обеспечение органами государственной власти. Так, уже в «Петиции о праве» (Петиция о различных правах и свободах подданных) от 7 июня 1628 года, которая, строго говоря, относится еще к дореволюционной Англии, но может быть отнесена и к периоду революционного подъема как пролог революционного законодательства, указывается на то, что «равным образом статутом, называемым «Великая хартия вольностей Англии», объявлено и узаконено, что ни один свободный человек не может быть арестован, заключен в тюрьму, лишен своей собственности или вольностей или доходов, поставлен вне закона, или изгнан, или предан смерти иначе как по законному приговору равных ему или по закону страны.

И на 28-м году правления Короля Эдуарда III было объявлено и узаконено властью парламента, что ни один человек, какого бы звания и состояния он ни был, не может быть лишен земель или другого имущества, арестован, заключен в тюрьму, лишен наследс-

тва или предан смерти, не будучи привлечен к ответственности в надлежащем по закону порядке» [9, с. 3—4].

В более позднем документе, в «Великой ремонстрации» (от 1 декабря 1641 г.) указывается на то, что «корень всех... бедствий мы усматриваем в злонамеренном и пагубном стремлении ниспровергнуть основные законы и начала управления, на которых прочно покоились религия и правосудие английского королевства.

...Самый корень всех указанных зол был вырван, каковым являлась произвольная власть, претендовавшая от имени его величества на обложение подданных и взимание налогов с их имущества без согласия парламента, что в настоящее время объявлено противоречащим закону; согласно постановлениям обеих палат, а также в силу актов парламента» [9, с. 7]. Следует пояснить то, что из содержания высказанного следует понимать то, что на данной стадии развития законодательства вопросы защиты прав и свобод человека становятся более цивилизационными и подкрепляемыми силой государственной власти. Признается незаконность деятельности «произвольной власти» «на обложение подданных и взимание налогов с их имущества без согласия парламента». Сказанное наглядно свидетельствует о том, что парламента берет под свой контроль вопросы, связанные с нарушением прав и свобод человека и соответственно сказанному, в случае их нарушения восстанавливает их во властно-принудительном порядке.

Как нам представляется, одним из наиболее прогрессивных нормативных актов, отражающих сущность и современных взглядов на предмет обеспечения прав и свобод человека, а в случаях их нарушения — восстановления, является законодательство Французской буржуазной революции. Так, «Декларацией прав человека и гражданина» от 26 августа 1789 года установлено, что «Национальное собрание подтверждает и провозглашает перед лицом высшего существа и с его благоволения следующие права человека и гражданина:

1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные отличия могут основываться лишь на соображениях общей пользы.

2. Цель каждого политического союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Такова свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению.

3. Источник суверенитета зиждется по существу в нации. Никакая корпорация, ни один индивид не могут располагать властью, которая не исходит явно из этого источника.

4. Свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Таким образом, осуществление естественных прав человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают прочим членам общества пользование теми же самыми правами. Границы эти могут быть определены только законом» [10, с. 27—28] и т. д.

Содержание вышеперечисленных прав и свобод человека свидетельствует о том, что государство в лице Национального собрания решительно настроено в их обеспечении, а в случаях нарушения — в восстановлении. Подобный вывод в более конкретизированной форме иллюстрируется содержанием пункта 17 названной Декларации: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, то никто не может быть лишен ее иначе как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости; и при условии справедливого и предварительного возмещения». Возмещение в нашем понимании есть одна из форм восстановления права (права собственности), которое в данном случае может быть нарушено.

Из анализа научной литературы советского периода, посвященной изучению проблем института административно-правового принуждения, видно, что в названный период развития административного права институт принудительного административного восстановления своего достаточного научно-теоретического обоснования не приобрел. Недостаточную степень разработанности данной проблемы нетрудно доказать исходя из содержания трудов ведущих специалистов советского периода развития административного права: Козыревой Т. И. «Административное принуждение и его виды: лекции для студентов» (М., 1957); Лунева А. Е. «Административная ответственность за правонарушения» (М., 1961); Галаган И. А. «Административная ответственность в СССР» (Воронеж, 1970); Салищевой Н. Г. «Гражданин и административная юрисдикция в СССР» (М., 1970); Якуба О. М. «Административная ответственность» (М., 1972); Еропкина М. И. и Попова Л. Л. «Административное принуждение, его виды и формы» (Л., 1973); Козлова Ю. М. «Административные правоотношения» (М., 1976); Бахрах Д. Н. «Административная ответственность граждан в СССР» (Свердловск, 1989); Сту-

деникиной М. С. «Что такое административная ответственность?» (М., 1990) и других авторов. Следует указать на то, что названные авторы, подвергая специальному исследованию такие институты административно-правового принуждения, как институт административной ответственности, административного пресечения и административных взысканий, серьезных попыток в исследовании проблем института принудительного административного восстановления не воспринимали.

Заметные позитивные сдвиги в административно-правовой науке на предмет изучения закономерностей института принудительного административного восстановления произошли с момента развала Советского Союза и приобретения независимости и суверенитета государств бывшего СССР. И хотя в постсоветском правовом пространстве также затруднительно назвать специальные работы, посвященные фундаментальному изучению специфики и особенностей юридической природы данного административно-правового института, было бы несправедливо говорить о том, что проблемы института административного восстановления так и остались полностью не освещенными в современной административно-правовой литературе. Так, заметный вклад в дело изучения отдельных проблем института принудительного административного восстановления внес российский ученый-административист Д. Н. Бахрах, который в своих работах «Административное право» (Москва, 1996 г.) и «Административная ответственность» (Москва, 1999 г.) теоретически обосновал некоторые объяснительные конструкции мер принудительного административного восстановления и процессов его реализации в практике правоприменительной деятельности компетентных органов государственной власти.

Значительны по своему содержанию в этом отношении и труды казахстанского исследователя-административиста А. И. Худякова, который в работе «Налоговая система Казахстана: Налоговые правонарушения» (Алматы, 1997 г.) указывает на то, что «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 уп-

латы 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 способом уплаты налога» [11, с. 80]. И далее исследователь приходит к выводу о том, что «взыскание недоимки, являясь по существу мерой восстановительного характера, не является санкцией» [11, с. 80].

Анализируя выводы А. И. Худякова, можно прийти к предварительным выводам о том, что ученый придерживается мнения, что принудительное административное восстановление является одним из самостоятельных институтов административно-правового принуждения и его не следует смешивать с понятием института административной ответственности.

Заметный вклад в дело изучения закономерностей института принудительного административного восстановления внес Б. А. Жетписбаев. В своей монографии «Система мер административно-правового принуждения» (Алматы, 2005 г.) Б. А. Жетписбаевым исследованы некоторые проблемы института принудительного административного восстановления, результаты которого нашли отражение в главе 6 «Принудительное административное восстановление». В данной работе автор теоретически обосновывает предложения на предмет включения административно-восстановительных мер в систему мер административно-правового принуждения. Также некоторые теоретически обоснованные предложения по этому вопросу Б. А. Жетписбаев отразил в монографии «Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан» (2001 г.).

Некоторые аспекты института принудительного административного восстановления, рассматриваемые сквозь точку зрения реализации административно-принудительных мер в сфере налогов и налогообложения, нашли отражение в диссертационном исследовании на соискание ученой степени кандидата юридических наук Калиева М. М. «Административно-правовое принуждение в сфере налогообложения» (2003 г.).

Содержательны по своей актуальности и работы доктора юридических наук Е. О. Тузельбаева, который в своей работе «Правовые основы управления, охраны и защиты общественной безопасности в Республике Казахстан (проблемы теории и практики)» (Алматы,

2003 г.) выделяет мысль о том, что «социально-экономические и политико-правовые преобразования, проводимые в Республике Казахстан, позволяют сделать вывод о том, что происходит изменение места и роли государства и гражданина. Это обусловило необходимость нового концептуального подхода к проблемам обеспечения общественной и личной безопасности граждан, защиты их жизни и здоровья, прав и законных интересов, позволяющих человеку чувствовать себя в безопасности» [12, с. 3].

Подводя итоги вышесказанному, следует сделать вывод о том, что труды вышеназванных авторов могут послужить основой для дальнейшего формирования и развития идей и законодательства, регламентирующего порядок реализации мер института административного восстановления.

#### Вопросы для самопроверки:

1. Какие основные положения в области прав и свобод человека были установлены в документе «Великая хартия вольностей Англии»?
2. Какова роль высшего представительного органа Англии XVII века при правлении Короля Эдуарда III?
3. Назовите основные права и свободы человека и гражданина, установленные «Декларацией прав человека и гражданина» от 26 августа 1789 года.

## Глава 2

### ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО ПОНЯТИЯ ИНСТИТУТА ПРИНУДИТЕЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Современными исследователями, занимающимися изучением теоретических проблем административно-правового принуждения, доказано, что институт административного восстановления является одним из неотъемлемых частей института административно-правового принуждения, «имеющего свою строго определенную правовую морфологию, которая, логически упорядочиваясь, образует правовую систему и представляется как нечто целое, состоящее из отдельных взаимосвязанных и взаимообусловленных правовых институтов» [1, с. 35].

Анализируя роль и значение института административно-правового принуждения по цели его воздействия, профессор Д. Н. Бахрах приходит к выводу о том, что «принуждение осуществляется с целью охраны правопорядка. Но эта цель достигается различными способами: путем пресечения правонарушений, восстановления вреда, причиненного ими, наказания. Поэтому в зависимости от той непосредственной цели, ради которой используются средства принуждения, можно различать меры пресечения, **восстановительные меры** (здесь и далее выделено мной — М. С.) и взыскания (наказания)...

Восстановительные средства прямо, непосредственно восстанавливают правопорядок, прекращают неправомерное поведение (снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки, приостановление работы и др.). Это средства прямого побуждения к обеспечению правопорядка» [2, с. 7].

По мнению казахстанского исследователя проблем административно-правового принуждения Б. А. Жетписбаева, «представляется возможным выдвинуть версию о том, что понятие института административно-правового принуждения, как целостное и комплекс-

ное, состоит из совокупности следующих административно-правовых мер: административного предупреждения; административного пресечения; административного взыскания; **административного восстановления**; административной ответственности...

Меры административного восстановления применяются в целях пресечения правонарушения, связанного с ненадлежащим использованием имущества, предметов, вещей, незаконным владением, а также в целях возмещения вреда, причиненного правонарушением» [1, с. 42—46].

Подчиняясь логике высказанного выше, следует указать на то, что мы солидарны с взглядами названных ученых и присоединяемся к выводу о том, что институт административного восстановления является составной частью института административно-правового принуждения, так как не имеем достаточно аргументированных фактов для опровержения данного вывода. К тому же, одним из веских аргументов признания нами административно-восстановительных мер в качестве мер административно-правового принуждения является то, что институт административного восстановления, осуществляемый в принудительном порядке уполномоченными на то законодательством органами государственной власти является одним из ключевых в системе мер административно-правового принуждения. Категоричность подобного рода суждений вытекает из того, что для мер административного восстановления свойственны все характерные черты, присущие в целом институту административно-правового принуждения, которые выделяют административно-правовое принуждение в самостоятельный правовой институт. Так, меры института административного восстановления имеют единые генетические корни с другими институтами административно-правового принуждения, наличие которых проявляется в следующем: они в принудительном порядке восстанавливают нарушенную социальную справедливость, общественный правопорядок, законность, предусматривают лишение или ограничение прав и свобод лица, совершившего правонарушение. Они не имеют своей целью причинение физических страданий лицу, совершившему административное правонарушение или унижение его человеческого достоинства, а также нанесения вреда его деловой репутации, способствуют воспитанию лица, совершившего правонарушение в духе соблюдения

требований законности, нравственности, уважения правопорядка, защите прав и свобод граждан и т. д.

Сделанные нами выводы подтверждаются и результатами проведенного нами социологического исследования в рамках социологического опроса по проблеме «Юридическое значение и правовая сущность административно-принудительных мер в системе мер административно-правового принуждения», где было опрошено всего 316 респондентов в возрасте от 20 до 60 лет в числе которых:

— 48,5 процентов опрошенных — студенты выпускного курса юридических факультетов;

— 35,7 процентов опрошенных — преподаватели юридических вузов;

— 15,8 процентов опрошенных — сотрудники правоохранительных органов и судов. (См. Приложение А).

Из числа названных нами респондентов на вопрос: «Является ли административно-восстановительная мера одной из форм защиты прав и свобод человека?» — 68,3 процентов респондентов ответили «Да», 25,2 процентов — «Нет», а 6,5 процентов опрошенных усомнились дать какой-либо ответ.

На вопрос: «Согласны ли Вы с тем, что административно-восстановительные меры применяются в целях восстановления социальной справедливости?» были получены следующие результаты:

А) Да — 41,8 процентов опрошенных;

В) Нет — 32,5 процентов опрошенных;

С) Сомневаюсь — 15,7 процентов участников опроса.

Доминирующее единство мнений респондентов прозвучало при ответе на вопрос: «Являются ли административно-восстановительные меры средством и гарантией защиты общественной безопасности и правопорядка?»:

А) Да — 94,4 процента;

В) Нет — 4,0 процента

С) Сомневаюсь — 1,6 процентов из числа опрошенных.

Вместе с тем, в научно-правовой литературе существуют и иные точки зрения. Как вполне справедливо указывает об этом М. М. Калиев, «административно-восстановительные меры являются, пожалуй, самыми спорными по своей правовой природе. Правовосстано-

вительная форма принуждения характерна почти для всех отраслей права, только в одних отраслях она выражена ярче, чем в других, то есть особенности данной формы принуждения определяются спецификой предмета и метода правового регулирования. До сих пор дискуссионным является вопрос о наличии праввосстановительных санкций в административном праве... При этом одни ученые считают, что праввосстановительные санкции являются мерами ответственности, а другие — относят их к мерам защиты. По мнению первых, например, С. Н. Братусь полагает, что если «ответственность в самом общем виде и широком смысле слова трактуется как наказание, то следует признать, что принуждение к исполнению обязанности — это уже наказание». При таком понимании юридической ответственности праввосстановительным мерам нет места» [3, с. 41].

Дискуссионность данного вопроса отражена также и во взглядах И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшина, которые полагают, что принудительное исполнение обязанности, восстановление нарушенных прав — это одна из функций юридической ответственности, «ибо осуществляется обязанность здесь в результате властного принудительного вмешательства государства, пресекающего нарушение права и заставившего нарушителя выполнить свою обязанность» [4, с. 7].

Таким образом, отмечая степень ясности и научной разработанности правовых постулатов института административного восстановления, к сожалению, приходится констатировать, что в современной административно-правовой науке Казахстана, так же как и в административно-правовой науке иных стран Содружества Независимых Государств, пока нет достаточной четкости и определенности ни в дефинициях данного административно-правового института, ни в их содержательном разграничении от других институтов административно-правового принуждения. А в частности, от таких институтов как административное предупреждение, административное пресечение, административная ответственность и т. д.

Образовавшиеся пробелы в науке административного права, в части теоретического обоснования дефиниции института административного восстановления, закономерностей механизма его реализации, на протяжении длительного времени остаются не восполнен-

ными, что, впрочем, характерно и для некоторых других проблем административного права. Поэтому, обращая внимание на наличие подобных пробелов в данной фундаментальной юридической науке, Д. А. Керимов отмечает, что в последние годы «правоведение ничем сколько-нибудь значимым не обогатилось. Фундаментальные правоведческие исследования фактически исчезли, отдельные произведения посвящены лишь прикладным, частным разработкам либо свелись к плохому комментаторству плохого законодательства, беспомощному обобщению беспомощной правоприменительной практики» [5, с. 527].

Замечания ученого вполне справедливы и применительны и к проблемам нашего исследования, так как отсутствие четкости, а вернее запаздывание в научном освещении основных теоретических проблем института административного восстановления негативным образом сказывается во многих сферах социально-правовой деятельности государства. Например, в правоохранительной практике они препятствуют категоричности нормативно-правового закрепления полномочий, функций государственных структур и органов местного самоуправления в охранительной сфере, правовом регулировании форм и методов их деятельности по обеспечению прав и законных интересов личности, общества, государства.

Как с теоретической, так и с практической точки зрения сам процесс развития науки административного права усиливает ее эвристическую функцию, так как административное право не ограничивается познанием и объяснением только основных закономерностей государственно-правовой деятельности. Проникая вглубь познанных закономерностей, уясняя их тенденции и взаимосвязи с другими общественными явлениями, она открывает новые закономерности государственно-правовой жизни общества, учитывая динамику ее развития [6, с. 34], что в принципе и является одним из основных тенденций развития современной административно-правовой науки.

Развитие любой науки приобретает особенную остроту в переломные, поворотные периоды истории развития общества, государства. Особенно это характерно для административного права как управленческой отрасли права, так как зачастую именно академические труды по административному праву, отражающие складыва-

ющуюся в государстве правовую реальность, требуют немедленной действенной реакции со стороны государства, влекущие за собой радикальные изменения в структуре управления обществом и государством. Объясняется это тем, что именно сегодня в казахстанской государственности происходят радикальные изменения коренного характера и, как правило, ориентированные на становление и развитие рыночных отношений во всех сферах жизнедеятельности государства и общества. Эти изменения требуют сугубо новых подходов в решении различных административно-правовых проблем. Поэтому существующее право должно реально отражать объективную действительность, так как оно по своей сути представляет собой консервативное явление общественной жизни, ибо оно закрепляет и теоретически обосновывает устоявшиеся общественно-правовые отношения, институты, понятия.

Значительное место в процессах управленческих отношений отведено и новому (рыночному) административному законодательству. Являясь одной из наиболее распространенных форм проявления права, административное законодательство, как указывалось об этом выше, не должно оставаться «плохим», а должно наиболее адекватно отражать сущность административно-правовых реформ и перемен. Однако, в контексте проблемы нашего исследования на сегодняшний день в действующем административном законодательстве, так же как и в современной административно-правовой литературе не дано четкого определения понятия института административного восстановления. И, конечно же, наверное поэтому, при проведении нашего социологического опроса (опрошено 316 респондентов) при ответе на вопрос: «Знаете ли Вы о существовании административно-правовых мер восстановительного характера?» 34,2 респондента дали отрицательный ответ, а 24,3 опрошенных вообще усомнились в существовании таковых. (См.: Приложение А).

В современной административно-правовой науке не существует объяснительных конструкций самих закономерностей развития и реализации данного правового института. Отдельные высказывания различных авторов по проблемам института административного восстановления лишь фрагментарно освещают некоторые ее проблемы и не в силах воспроизвести целостной и логически строй-

ной картины ее юридической природы. Так, Д. Н. Бахрах, рассматривая проблемы правовой сущности института административного восстановления, ограничивается лишь рассмотрением только ее некоторых мер и только аннотацией отдельных аспектов реализации данного правового института. «Восстановительные меры,— как об этом пишет Д. Н. Бахрах,— 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.

К ним относятся: меры материальной ответственности (взыскание ущерба), снос самовольно возведенных строений и сооружений, административное выселение из самовольно занятых жилых помещений, изъятие у организации незаконно полученного, пеня, взыскание недоимки...

К числу восстановительных мер относятся ... возложение обязанности возместить причиненный ущерб. Если в результате совершения проступка причинен имущественный ущерб, то административная комиссия, глава поселковой, сельской администрации, комиссия по делам несовершеннолетних, народный судья при решении вопроса о наложении взыскания вправе одновременно решить вопрос о взыскании с виновного имущественного ущерба» [7, с. 258—259] и т. д.

Как видно из содержательной части высказываний Д. Н. Бахраха, исследователь не ставит перед собой задачи в разработке дефиниции института административного восстановления. Заслуга автора в том, что он является одним из первых исследователей-первопроходцев, который впервые в правовой науке административного права акцентирует и выделяет институт административного восстановления в самостоятельную группу мер административно-властного воздействия, образующих систему мер института административно-правового принуждения.

Анализируя цели и правовую сущность института административного восстановления, Б. А. Жетписбаев уделяет особое внимание тому, что применение мер административного восстановления «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. Особое 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. д.

Административно-восстановительные меры... представляют собой средства обеспечения и охраны общественного правопорядка в сфере государственного принуждения, выполняющие карательную функцию. Подобная трактовка смысла мер института административного восстановления объясняется их властно-принудительной силой воздействия, так как свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, содержание 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 его адресата» [8, с. 168—169].

Подводя итоги вышесказанного, следует отметить, что, к сожалению, понятие «административное восстановление» не нашло широкого распространения в административно-правовой литературе, хотя по своей правовой сущности это одна из фундаментальных правовых категорий, занимающих важное место в механизме правового регулирования общественных отношений. Некоторые ученые в своих воззрениях привержены идее о том, что так называемые «меры защиты» и являются теми мерами, которые обеспечивают восстановление нарушенных субъективных прав. Так, С. С. Алексеев указывает на то, что принуждение к исполнению возложенной на лицо юридической обязанности или восстановлению нарушенного состояния (принудительное взыскание налога, принудительное возвращение вещи собственнику от добросовестного приобретателя или вообще виндикация, признание акта недействительным, установление алиментных обязанностей и т. д.) не является юридической ответственностью, а представляет собой «меры защиты» [9, с. 184—189]. То есть в понимании С. С. Алексеева восстановление представляет собой одну из мер защиты прав определенного лица.

В связи с последними достижениями в развитии современной правовой науки и результатов исследований последних лет в контексте решения проблем, направленных на решение вопросов, связанных с проблемами теоретического обоснования правового смысла и значения административно-правовых институтов, думается, что сегодня вряд ли найдется оппонент, который не согласится с тем, что институт административного восстановления имеет значительное место в практике правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и судов, особенно в деле решения различных споров, связанных с восстановлением нарушенных прав, возникающих в процессе деятельности как физических, так и юридических лиц, в том числе и государства. Однако, как об этом уже указывалось выше, в правовой литературе и в административном законодательстве нет единства мнений по поводу понятия института административного восстановления. В большинстве случаев, как в правовой литературе, так и в системе административного законодательства, определение понятия «административного восстановления» вообще никаким образом не дается. И если исследователи-административисты все-таки воспринимают творческие попытки хотя бы для объяснения сущности данного административно-правового института, то законодатель вообще не воспринимает для этого никаких усилий и замалчивает содержание его правового смысла и правового значения. При этом следует обратить особое внимание на то, что отсутствие легального (установленного законом) определения института административного восстановления, а также не всегда продуманное использование правовых терминов в актах текущего законодательства создают объективные сложности для реализации мер института административно-правового принуждения и не то что способствуют, а даже препятствуют дальнейшему развитию как юридической науки, так и отечественной правовой системы.

Конечно же, разъясняя понятие и смысл правового значения института административного восстановления, можно ограничиться лишь тем, что институт административного восстановления по большому счету является одним из правовых институтов, обеспечивающих защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

В качестве подтверждения логики высказанного следует процитировать значение отдельных правовых институтов, нашедших отра-

жение в некоторых общепризнанных изданиях. Таковым, например, является значение понятия института защиты гражданских прав в административном порядке, которое нашло отражение в энциклопедическом юридическом словаре. Так, в словаре указывается, что «защита гражданских прав в административном порядке допускается лишь в случаях, установленных в законе. Принятое в административном порядке решение может быть обжаловано в суде. Защита гражданских прав осуществляется путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих права или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применения последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иными способами, предусмотренными законом» [10, с. 110].

Вместе с тем следует акцентировать внимание на том, что значения смысла слов «защита» и «восстановление», как это указывается в толковых словарях русского языка, не являются синонимичными. Так например, в толковом словаре С. И. Ожегова слово «защитить» имеет два смысловых значения: 1. *Охранить, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности.* 2. *Предохранить, обезопасить от чего-нибудь* [11, с. 196].

В толковом словаре В. И. Даля указывается на то, что смысл слова «защитять» выражается в следующих его смысловых значениях: *оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду, закрывать, загораживать охраняя* [12, с. 668].

Смысловая же нагрузка слова «восстановить» по С. И. Ожегову объясняется следующим образом: 1. *Привести в прежнее нормальное состояние.* 2. *Вновь представить кого-что-нибудь, воспроизвести.* 3. *Вернуть в прежнее общественное, служебное положение, в должность* [11, с. 86].

В толковом словаре В. И. Даля комментарии к смысловому значению слова «восстановить» не приводятся [12].

Вместе с тем, при внимательном анализе смысловых значений слов «защитить» и «восстановить» без особого труда обнаруживается, что между понятиями слов «защитить» и «восстановить» существует большая и принципиальная разница, хотя, на наш взгляд, все-таки возникает устойчивая мысль о том, что в большинстве случаев понятие «восстановление» можно в смысловом значении включить в содержание понятия юридического значения «правовой защиты».

Как нам представляется, именно поэтому в некоторых случаях в правовой литературе и происходит смешение понятий и значения институтов «защиты прав и свобод» с институтом «восстановления прав и свобод». Такую реальность мы наблюдаем даже из содержания вышеназванного энциклопедического юридического словаря, в котором указывается на то, что «защита гражданских прав осуществляется путем: признания права; **восстановления положения, существовавшего до нарушения права**» и т. д. [10, с. 110].

При проведении нами социологического опроса (опрошено всего 316 респондентов) на вопрос: «Являются ли слова «Защита» и «Восстановление» синонимами?» — 6,6 процентов опрошенных ответили утвердительно, 87,7 процентов респондентов ответили «Нет», а 5,7 процентов участников опроса затруднились ответить на данный вопрос (см.: Приложение А).

Для того чтобы вывести дефиницию института принудительного административного восстановления, необходимо связать в систему всю сумму знаний в различных сферах научного познания, теоретического и эмпирического материала, накопленного учеными-правоведами и сотрудниками правоохранительных органов, с целью преодоления устоявшихся стереотипов методологии исследования данного правового института, форм, методов и средств его обеспечения.

На наш взгляд, институт принудительного административного восстановления является по своей сути системным образованием, поэтому его исследование должно строиться на основе системного подхода к данному правовому институту. Тем более, что системный подход или метод относится к классу общенаучных понятий и кате-

горий, выполняющих методологические функции научного познания. В наиболее общей форме суть системного исследования заключается в том, что оно предполагает всесторонний анализ сложных динамических целостностей, части которых — подсистемы данных целостных систем — находятся между собой в органичном единстве и взаимодействии. Системный подход к исследованию динамических целостностей позволяет обнаружить внутренний механизм не только действия отдельных его компонентов, но и их взаимодействия на различных уровнях. При этом проявляется возможность обнаружения содержательной и организационной многослойности систем, взаимосвязей и взаимозависимостей их элементов, раскрытия процессов функционирования различных явлений бытия как сложных образований. Поэтому системный подход в изучении закономерностей института административного восстановления позволяет описать его правовую структуру, выделить содержательную специфику ее отдельных элементов, раскрыть организационное многообразие форм и методов упрочения института административного восстановления и необходимость учета этого многообразия при его административно-правовом обеспечении [13, с. 18—19].

На наш взгляд, институт принудительного административного восстановления — это принудительный вид государственной деятельности, решающий проблемы, связанные не только с восстановлением нарушенных прав и свобод, но и с проблемами, которые связаны с вопросами обеспечения общественного правопорядка и безопасности. Такие меры административного восстановления, как принудительное выселение лиц, самовольно занявших пригодные для проживания здания и сооружения, всегда направлены на восстановление общественного правопорядка. А такие меры принудительного административного восстановления, как принудительное выселение из домов и квартир, грозящих обвалом или аварией, представляют собой меры по обеспечению общественной безопасности. Следует пояснить, что и в том и в другом случае необходимо оценивать действия компетентных органов, применяющих меры административно-правового принуждения с точки зрения государственно-правовых подходов как одного из основных способов охраны прав и свобод субъектов административных правоотношений.

В пользу государственно-правового подхода к освещению проблем обеспечения общественного правопорядка и безопасности говорит и то, что общественный правопорядок и безопасность, с одной стороны, выступают юридической основой функционирования государственной власти, а с другой, — возникают и существуют там и тогда, когда государственная власть заинтересована в их соблюдении. При этом принципиально то, что именно власть устанавливает и поддерживает общественный правопорядок и безопасность, охраняет их от посягательств, а в случаях нарушения — восстанавливает, ибо только власть, осуществляющая управление народом в интересах благополучия общества, является своеобразным гарантом в оптимальном урегулировании общественных отношений, направленных на достижение или поддержание стабильности и порядка в государстве.

Являясь одним из основных институтов, опосредующих восстановительную функцию права, институт принудительного административного восстановления представляет собой один из видов карательной реакции государства на правонарушение. То есть речь идет о том, что институт принудительного административного восстановления влечет за собой негативные юридические последствия для правонарушителя (лишение или отмену субъективных прав, возложение обязанностей по возмещению причиненного вреда, иные дополнительные обязанности обременительного характера).

Внимательное изучение правовой природы института принудительного административного восстановления приводит нас к выводу о том, что данный правовой институт представляет собой совокупность следующих юридических фактов:

— применяется на основании норм административного законодательства и представляет собой реализацию условий административно-правовой нормы;

— представляет собой меру административно-правового принуждения, которая выражается в отрицательных последствиях для правонарушителя (кару для правонарушителя);

— опосредуется в обязанности лица, совершившего правонарушение, претерпевать определенные лишения личного или имущественного характера;

— представляет собой особое правосстанавливающее правоотношение, возникающее в связи с совершенным правонарушением и т. д.

При всем при этом, на наш взгляд, институт принудительного административного восстановления характеризуется четырьмя основными аспектами своего проявления:

— во-первых, как принудительное воздействие на правонарушителя, обеспеченное силой государственно-властного воздействия;

— во-вторых, как защита правопорядка и законность действий субъектов административно-правовых отношений;

— в-третьих, как общая и специальная превенция со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями;

— в четвертых, как восстановление нарушенных прав и свобод субъектов административных правоотношений.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что под институтом административного восстановления следует понимать принудительно-карательную деятельность органов исполнительной власти и судов, направленную на восстановление нарушенных прав и свобод лица, права и свободы которого были нарушены, возмещение причиненного лицу имущественного и морального вреда за счет виновных, а также профилактику, предупреждение и пресечение противоправных действий и бездействий физических и юридических лиц, с целью обеспечения общественного правопорядка, безопасности, социальной справедливости и законности.

На наш взгляд, именно такое восприятие правового смысла и содержания института принудительного административного восстановления в наибольшей степени является адекватным ее юридическому содержанию и значению в системе мер административно-правового принуждения.

### **Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислите меры принудительного административного восстановления.

2. Назовите основания для выделения мер принудительного административного восстановления в самостоятельную группу мер административно-правового принуждения.

3. Являются ли термины «защитить» и «восстановить» синонимичными по своему содержанию? Обоснуйте их отличия.

4. Перечислите юридические факты, которые в совокупности образуют правовой институт принудительного административного восстановления?

5. Дайте определение понятия института принудительного административного восстановления?

## Глава 3

# ВЗАИМОСВЯЗЬ И СООТНОШЕНИЕ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ С ИНЫМИ ИНСТИТУТАМИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

*3.1. Монопольный статус государственной власти в применении мер принудительного административного восстановления.*

*3.2. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления.*

*3.3. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления.*

*3.4. Соотношение института административной ответственности с институтом принудительного административного восстановления.*

### **3.1. Монопольный статус государственной власти в применении мер принудительного административного восстановления**

Проблемы научного обоснования вопросов взаимосвязи и соотношения принудительного административного восстановления с иными институтами административно-правового принуждения, а также разграничения круга полномочий института принудительного административного восстановления от иных институтов административно-правового принуждения выступают для административно-правовой доктрины как многоплановая научная проблема, имеющая важное практическое и теоретическое значение. Многоплановость данной проблемы состоит в том, что взаимосвязь и соотношение

института принудительного административного восстановления с иными институтами административно-правового принуждения происходит не только в рамках собственно правовых. На данный процесс интенсивно влияют многие современные процессы, происходящие в повседневной жизни общества: политические, экономические, социально-культурные, научные и т. д. Объяснением этому служит то, что человек и власть объединяются между собой множеством общественных связей. Так, люди строят свою жизнь путем многочисленных контактов по поводу совместной хозяйственной жизни, обустройству быта, семьи, удовлетворения образовательных, культурных, религиозных запросов, обеспечения безопасности и др. Все эти и другие контакты людей неизбежно сопровождаются подчинением разного рода обстоятельствам и условиям. В отношениях между людьми неизменно действует установленный и принятый порядок. При этом решающее значение в упорядочении жизни человеческого рода принадлежит власти [1, с. 72], и процесс применения мер административно-правового принуждения является одним из проявлений властной деятельности государства, когда государство в лице уполномоченного на то законодательством органа предъявляет неуклонные требования к исполнению установленных им предписаний.

Люди признают власть, как правило, там, где ее решения реализуются даже при наличии сопротивления. Однако властные отношения могут находить разрешение и в договорных регуляторах, посредством которых устанавливаются отношения между властью и ее оппонентами, что в принципе нельзя назвать традиционными для административного права, так как нормативные обязательства в таких случаях налагаются на обе стороны, и качество связи внутри властных отношений приобретает иные признаки.

Административное право, являясь профилирующей (фундаментальной) отраслью, составным звеном системы права Республики Казахстан, выступает гораздо большим явлением, чем обычная форма реализации воли исполнительной власти. Как полагают специалисты, право есть институт культуры общества, жизненно существенный компонент общецивилизационного процесса [2, с. 50—60]. В контексте этих идей недопустимо ограничивать административное право императивной трактовкой, то есть политикой активного

участия государства в экономической и других сферах жизни общества [3, с. 5].

Действенность власти в современных условиях, то есть в условиях построения в Республике Казахстан правового, демократического и социального государства, высшей ценностью которого является человек, его жизнь, права и свободы, на наш взгляд, заключается не в сломе сопротивления, а в нейтрализации оппонента. Если человек не действует заодно с властью, он не должен ей мешать. Власть — не причина действия подвластного, она катализатор исторического движения, ускоряет либо замедляет наступление тех или иных событий. Фундаментальное условие сосуществования человека и власти в сегодняшних исторических условиях может быть сформулировано так: если они взаимно друг друга не беспокоят, значит, функционирование системы «человек — власть» идет нормально [4, с. 11].

Традиционно, сквозь точку зрения административного права установлено, что государственная власть осуществляется путем принятия решений (законов), организации их исполнения, контроля за процессами реализации принятых решений, устранения или предупреждения недостатков, возникающих в процессе исполнительной, организаторской работы, устранения нарушения законов и решений.

В свою очередь, аппарат публичной власти предназначен не для того, чтобы отражать интересы какой-то отдельно взятой общности людей либо каких-то корпораций, а призван действовать во всеобщих интересах государства и народа, населяющего его территорию. И здесь наиболее значимо то, что аппарат публичной власти в официальной мере обладает монополией на принуждение, вплоть до насилия над всей подвластной территорией и в отношении всего населения. Тем более, что одной из основных функций правового принуждения является ее правозащитная, восстановительная функция, смысл которой заключается в создании специального правового механизма, способного оградить личность от произвола государственных органов, примеры которого в истории нашего государства особенно многочисленны [5, с. 14]. При этом следует указать на то, что сегодня в Республике Казахстан созданы условия для того, чтобы можно было сделать подобные выводы в то время, как еще в совсем недалеком прошлом подобные выводы могли бы быть признаны

инакомыслием с соответствующими для автора последствиями. Поэтому, в традиционной школе советского административного права имеют место случаи полного игнорирования всех форм деятельности органов исполнительной власти, связанные с реализацией института административно-правового принуждения, поскольку подобное было созвучно советской (коммунистической) идеологии. Так например, один из патриархов советского административного права профессор Ю. М. Козлов указывал на то, что «постепенное перерастание нашей государственности в коммунистическое общественное самоуправление предполагает сужение сферы государственного принуждения во всех ее видах» [6, с. 78]. Кроме того, профессор Ю. М. Козлов полагал, что в перспективе в обществе прекратятся эксцессы правонарушения и вследствие этого исчезнет государственное принуждение. Отсюда и вывод Ю. М. Козлова о том, что «социалистическое государство не является государством в полном смысле слова» [7, с. 3], так как сам Н. С. Хрушев в своей работе «За прочный мир и мирное существование» утверждал о том, что в недалеком будущем в СССР «государственные органы принуждения будут постепенно отмирать и, в конце концов, отомрут» [8, с. 14]. Как критически утверждает об этом современный российский административист профессор К. С. Бельский, это и есть «партийные мифологемы, логические абстракции», которые в абсолютной степени затормозили дальнейшее развитие науки советского административного права [9, с. 14].

На современном же этапе развития казахстанского административного права уровень правового «насыщения» государственного принуждения обусловлен тем, в какой мере оно:

- а) подчинено общим принципам данной правовой системы;
- б) является по своим основаниям единым, всеобщим на территории всей страны;
- в) нормативно регламентировано по содержанию, пределам и условиям применения;
- г) действует через механизм прав и обязанностей;
- д) оснащено развитыми процессуальными формами [10, с. 267—268].

Таким образом, чем выше уровень правовой организации государственного принуждения, представленного функциями принуди-

тельного административного восстановления, тем оно в большей степени выполняет функции позитивного фактора развития общества и способствует дальнейшему совершенствованию общественных отношений, исходящих из воли государственной власти.

Все эти факторы в той или иной мере рассмотрены в нашей работе преимущественно с точки зрения того, как они влияют на основные тенденции в развитии приоритетности во взаимосвязи и соотношении института принудительного административного восстановления с другими институтами административно-правового принуждения. При этом принципиально, что дальнейшее развитие института административно-правового принуждения тесно связано с современными требованиями административно-правовой науки, которые вытекают из необходимости организации государственных мероприятий, направленных на борьбу с административной правонарушаемостью в условиях современного казахстанского общества. При этом институт административно-правового принуждения играет важную роль не только в формировании и в дальнейшем развитии административно-правовой политики государства, но и во всех иных сферах государственного строительства, так как призван обеспечивать стабильность общественного правопорядка, безопасность и надежность правовых гарантий, обеспечивающих дальнейшую жизнедеятельность общества и гражданина.

### **Вопросы для самопроверки:**

1. Назовите формы осуществления государственной власти.
2. Для чего предназначен аппарат публичной власти?
3. Обоснуйте вывод о том, что государственная власть является единственным монополистом в применении мер принудительного административного восстановления.

### ***3.2. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления***

В целях реализации возложенных на него функций институт административно-правового принуждения включает в свой состав принудительные меры административно-правового воздействия, которые выражаются в **мерах административного предупрежде-**

**ния, пресечения, восстановления и ответственности.** Каждый из названных мер в случаях их практического воплощения может реализовываться как самостоятельный правовой институт. Это свидетельствует о том, что институт административно-правового принуждения представляет собой комплексный правовой институт со всей необходимой для этого правовой атрибутикой и правовыми характеристиками.

Вместе с тем в рассмотрении механизма реализации названных институтов административно-правового принуждения возникают определенные трудности, что требует углубленного анализа и выявления закономерностей соотношения и взаимосвязи института принудительного административного восстановления с иными институтами административно-правового принуждения: предупреждения; пресечения; ответственности. При этом следует пояснить, что слова «взаимосвязь», «взаимодействие», как это указано в словаре русского языка С. И. Ожегова, в смысловом значении употребляются как «взаимная связь двух явлений», «общение», где первая часть сложных слов «взаимо...» используется в значении «взаимный», например, «взаимовлияние», «взаимозависимость», «взаимовыгодный» [11, с. 73].

Комментируя смысловую нагрузку слова «соотношение», следует указать на то, что в названном словаре русского языка она приобретает значение «взаимной связи между чем-либо», значение «отношения» [11, с. 73]. Исходя из вышесказанного, следует сделать вывод о том, что институт принудительного административного восстановления является взаимосвязанным, взаимозависимым и взаимодействующим с другими институтами административно-правового принуждения и содержит в своем составе комплекс общественных отношений, характерных в целом для института административно-правового принуждения.

Для того чтобы прояснить значение сказанного, рассмотрим некоторые наиболее важные закономерности взаимосвязи и соотношения института административного предупреждения с институтом принудительного восстановления.

Анализируя данную проблему, в первую очередь следует обратить внимание на то, что и вопросы отнесения мер административного предупреждения к мерам административно-правового принуждения в юридической литературе являются дискуссионными. В то же время многие

казахстанские и зарубежные авторы (Б. А. Жетписбаев, Б. Е. Абдрахманов, К. С. Бельский, О. А. Бектенов, М. И. Еропкин, Д. Н. Бахрах, А. П. Коренев и др.) признают, что институт административного предупреждения является одним из неотъемлемых мер института административно-правового принуждения. Как справедливо указывает на это Б. А. Жетписбаев, «не исключая наличия различных взглядов, существующих в литературе в отношении правовой природы административного предупреждения, считаем возможным вычленить следующие основополагающие положения, которые наиболее адекватно отражают сущность исследуемого нами правового института:

— во-первых, меры административного предупреждения могут быть применены при наличии фактически совершенного правонарушения;

— во-вторых, меры административного предупреждения могут быть применены и в случаях отсутствия реально совершенного правонарушения, но возникшей угрозы в его совершении;

— в-третьих, меры административного предупреждения могут быть применены в случаях наступления каких-либо особых, чрезвычайных обстоятельств (событий), возникновение которых зачастую не зависит от воли человека;

— в-четвертых, при совершении объективно-противоправных деяний применяются меры административного предупреждения, направленные на ликвидацию их вредных последствий;

— в-пятых, обязательным условием применения мер административного предупреждения является наличие законодательного акта, предусматривающего возможность применения мер административно-предупредительного характера, а также действующие международные договоры, соглашения и т.д.;

— в-шестых, меры административного предупреждения носят профилактический характер и широко применяются в целях предотвращения предполагаемых (ожидаемых) правонарушений, способных создать реальную угрозу общественной безопасности граждан и вызывать массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием и произволом;

— в-седьмых, меры административного предупреждения предотвращают возможность наступления вредных последствий совершенных правонарушений;

— в-восьмых, процесс применения мер административного предупреждения по своему специальному содержанию представляет управленческую деятельность;

— в-девятых, меры административного предупреждения представляют собой необходимое средство управления поведением личности или коллективов, осуществляемое государственными органами и должностными лицами и т. д.

Таким образом, меры административного предупреждения используются компетентными органами государственной власти и должностными лицами при наличии различных ситуаций субъективного и объективного характера в целях предупреждения обстоятельств, угрожающих личной безопасности граждан и общественному правопорядку.

Исходя из вышесказанного, следует, что под мерами административного предупреждения понимается совокупность мероприятий, осуществляемых органами государственной власти, которые направлены на предупреждение правонарушений и недопущения влияния их вредных последствий на безопасность граждан, на общественный правопорядок и на нормальную деятельность государственных органов, предприятий, организаций и учреждений [12, с. 106—107].

Однако с сожалением приходится констатировать, что и в этом случае возникают самые неожиданные трудности, исходящие из того, что в юридической науке пока нет достаточной четкости ни в дефинициях «правопорядка» и «законности», ни в их содержательном разграничении. Многозначительностью отличается трактовка категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность»; нет достаточной четкости в определениях таких понятий, как «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы».

В связи с развертыванием научных исследований, посвященных обеспечению национальной безопасности и безопасности отдельных сфер жизнедеятельности общества [13], оказалась размытой смысловая и содержательная грань между понятиями «правовой порядок» и «национальная безопасность», «правоохранительные органы» и «силы обеспечения безопасности» [14]. Запоздывание в научном освещении этих проблем негативным образом сказывается на правоохранительной практике, препятствуя четкости норма-

тивно-правового закрепления полномочий, функций государственных структур и органов местного самоуправления в охранительной сфере, правовом регулировании форм и методов их деятельности по обеспечению прав и законных интересов личности, общества, государства. Негативным образом это сказывается и на внесении ясности в определении проблем дифференциации мер комплексного института административно-правового принуждения.

Вместе с тем, правовая природа института принудительного восстановления так же как и института административного предупреждения во многом представляет собой средство профилактики и предупреждения правонарушаемости и в целом — преступности, то есть выполняет общепреventивные функции, что свидетельствует об единстве генезиса их происхождения. Данный вывод можно подтвердить на результатах следующего примера, когда меры принудительного выселения из домов и иных жилых сооружений, непригодных для проживания, снос самовольно сооруженных зданий и строений могут являться одновременно и мерами административного предупреждения, и мерами принудительного административного восстановления. Так, с точки зрения законодателя, в соответствии с исторически сложившимися традициями жилищного законодательства предусмотрены различные случаи, влекущие за собой принудительное выселение граждан из жилых помещений либо снос самовольно возведенных сооружений.

По общему правилу применение мер административного воздействия и выселение из жилых помещений возможны, если жильцы:

- а) портят или разрушают жилье;
- б) создают своим поведением условия, невозможные для совместного проживания;
- в) систематически нарушают правила оплаты жилья.

В другом случае выселение из жилых помещений возможно и в случаях непригодности их технического, санитарно-гигиенического и противопожарного состояния для проживания, то есть в тех случаях, когда общее состояние жилья создает угрозу опасности для жизни и здоровья проживающих, что можно воспринимать и как угрозу общественной безопасности. Так, в соответствии с законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года, жилым признается помещение, предназначенное

для проживания граждан и отвечающее установленным санитарно-гигиеническим, противопожарным, градостроительным и техническим требованиям. Как указывает об этом законодатель, в этом случае жилые помещения в зависимости от срока их эксплуатационного предназначения можно подразделять на две группы:

- предназначенные для постоянного пользования, то есть рассчитанные на длительный период использования;
- временного характера, то есть построенные для использования в течение непродолжительного времени.

При решении вопроса об отнесении жилых домов и жилых помещений к числу непригодных для проживания принимается во внимание весь комплекс объективных характеристик, свидетельствующих о степени физического износа строения (помещения):

- сохранности его конструкций;
- места расположения строения;
- уровня благоустройства, приспособленности и др.

Если говорить конкретно о пригодности состояния домов и сооружений для проживания, то в этом аспекте вполне справедливы выводы Седугина П. И. о том, что исходя из существующих требований, «считаются непригодными для эксплуатации и проживания следующие дома и сооружения:

- бараки, аварийные дома (дома, грозящие обвалом);
- каменные дома с физическим износом до 70 процентов;
- деревянные дома с износом свыше 65 процентов;
- жилые дома, расположенные в пределах санитарно-защитных, пожарно-взрывоопасных зон промышленных предприятий;
- в опасных зонах оползней, селевых потоков и снежных лавин, могущих угрожать застройке и эксплуатации зданий;
- на территориях, которые ежегодно затапливаются паводковыми водами» [15, с. 47—50].

Согласно нормам действующего гражданского, жилищного и административного законодательства принятие решения о признании жилого дома или жилого помещения непригодными для постоянного проживания независимо от его принадлежности входит в компетенцию местных исполнительных органов (районных, городских акиматов). При применении мер административного предупреждения, выраженных в виде выселения из подобных зданий и сооружений, проживающих в них лиц, принимаются во внимание заключение са-

нитарно-эпидемиологических, строительных и иных организаций, органов пожарной безопасности, а также другие материалы.

Принудительное выселение из домов и иных жилых сооружений как мера административного предупреждения выполняет функцию охраны жизни, здоровья и безопасности граждан, проживающих в домах, которые по нормативным характеристикам признаны как непригодные для проживания. При этом следует указать на то, что при принудительном выселении из жилища, признанного непригодным для проживания, в соответствии со статьями 29, 30 закона Республики Казахстан «О жилищных отношениях» лицу, «подлежащему процедуре принудительного выселения, возможно предоставление другого жилища либо выплаты денежной компенсации для приобретения другого жилья».

Если говорить о принудительном выселении из жилища, грозящего обвалом либо построенного без специального на то разрешения, как о мере принудительного административного восстановления, то надо указать на такие меры административного восстановления, как принудительный снос самовольно возведенных строений и сооружений либо самовольно переоборудованных и перепланированных жилых помещений. В этом случае это мера восстановления, так как она направлена на реанимацию нарушенных правил градостроительства и архитектуры в плане генерального строительства и архитектуры определенного населенного пункта и его дальнейшего развития. Конкретно самовольное переоборудование, перепланирование жилых помещений, самовольное строительство пристроек, комнат представляют собой разрушение и зачастую порчу жилища (разрушение стен, полов, очагов отопления или оборудование квартир, засорение водопроводных и канализационных труб и т. д.).

Правилами пользования и содержания жилого помещения категорически запрещается без разрешения соответствующих органов производить в квартире какие-либо перестройки, например, снимать или устанавливать перегородки, переносить двери, переоборудовать комнаты и места общего пользования. Такие действия влекут за собой принудительное выселение. Конечно же, выселение за разрушение и порчу жилого помещения может последовать лишь тогда, когда будет установлена вина лица, осуществляющего порчу, то есть когда он неоднократно нарушает правила пользования и содержания жилого помещения, а сделанные ему предупрежде-

ния не приводят к должным результатам. Нельзя никого выселять за единичный случай нарушения, хоть он и привел к серьезной порче помещения [16, с. 12].

Процесс административного выселения включает следующие четыре стадии:

— принятие компетентным жилищным органом обоснованного решения о необходимости выселения конкретного гражданина из жилого помещения;

— должностные лица жилищного органа предупреждают лицо, подлежащее выселению, о принятом решении и принимают меры к добровольному освобождению жилого помещения;

— в случае отказа освободить добровольно самоуправно занятое помещение жилищный орган обращается в прокуратуру за санкцией на принудительное выселение гражданина. Без постановления прокурора никто не может быть подвергнут административному выселению, и в этом заключается правовая гарантия, обеспечивающая охрану интересов граждан;

— после получения санкции выселение производится принудительно жилищным органом. При необходимости, с целью обеспечения правопорядка может быть привлечена полиция.

В случаях принудительного сноса самовольно возведенного строения органы исполнительной ветви власти обязывают правонарушителя своими силами и за счет собственных сбережений снести самовольно возведенное строение и привести застроенный земельный участок в надлежащий порядок. Если данное предписание органов исполнительной власти не будет выполнено в установленный срок, то строение сносится силами самих органов исполнительной власти, но за счет виновного, так как действующее законодательство устанавливает правило для субъектов строительной деятельности, исключаящее 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 определенно-

го жилого помещения, в рамках которого осуществлена самовольная перепланировка ее определенной части, которая может привести к снижению качества (прочности) и безопасности данного жилого помещения [5, с. 34]. Соответственно сказанному, следует заострить внимание и на том, что в применении мер принудительного административного восстановления основное и квалифицирующее значение имеет 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» [17, с. 5].

Сопоставляя и анализируя закономерности, характеризующие взаимосвязь и соотношение институтов административного предупреждения и принудительного административного восстановления, а также их отличия, следует обратить внимание еще на одну особенность.

Одним из признаков, характеризующих порядок применения мер административного предупреждения, является то, что меры административного предупреждения могут применяться при отсутствии самого факта противоправных действий (вследствие введения режима чрезвычайного положения, стихийного бедствия, эпидемий, эпизоотий, действий психически больных лиц и т. д.). В названных случаях государство, для того чтобы предотвратить вредные последствия указанных выше обстоятельств, вынуждено прибегать к применению мер административного предупреждения к лицам, которые не являются правонарушителями. Случаев же применения мер принудительного административного восстановления к лицам, по существу не виновным в совершении правонарушений, законодательством не предусмотрено.

С другой стороны, рассматривая условия, приводящие к применению мер административного предупреждения при наличии факта совершенного правонарушения, казахстанский исследователь Бектенов О. А. обращает внимание на то, что в этом аспекте «термин «предупреждение правонарушаемости» по своей юридической сути дискуссионный, равно как и термин «предупреждение преступности» хотя бы потому, что невозможно предупредить то, что уже объективно существует. Правонарушаемость, также как и преступ-

ность, существует реально и занимает значительное место в системе общественных отношений. С этой точки зрения термин, безусловно, не удачный, но он вошел в научную терминологию и едва ли надо «революционно» менять понятийный аппарат. Главное, на наш взгляд, в этом термине — акцент на причинность и детерминацию преступности, на удержание от преступления» [18, с. 72]. На наш взгляд, замечания исследователя справедливы: нельзя предупредить то, что уже реально существует в объективной действительности, но вместе с тем, логично это или нет, меры предупреждения следует принимать хотя бы для того, чтобы было предпринято все, что могло бы предотвратить их вредные последствия. В контексте сказанного следует обратить внимание и на то, что факт применения мер принудительного административного восстановления всегда есть последствие факта реально совершенного правонарушения.

#### **Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислите основные признаки мер административного предупреждения.
2. Дайте определение понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность».
3. Как вы думаете, есть ли существенная разница в таких понятиях как «общественный порядок» и «общественная безопасность»?
4. В каких случаях возможно принудительное выселение жильцов из жилых помещений в качестве меры принудительного административного восстановления?
5. Назовите стадии процесса административного выселения.

#### ***3.3. Соотношение института административного пресечения с институтом принудительного административного восстановления***

Не менее интересными для науки административного права представляются и проблемы изучения закономерностей взаимосвязи и соотношения института административного пресечения с институтом принудительного административного восстановления.

В практике правоприменительной деятельности органов исполнительной власти в целях обеспечения прав, свобод и законных

интересов человека, хозяйствующих субъектов, общественных и государственных интересов широко применяются меры административно-правового принуждения, представленных в виде административного пресечения. Значение мер административного пресечения заключается в том, что административно-пресекательные меры представляют собой способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий [19, с. 118].

«Применяя меры административного пресечения,— писал М. И. Еропкин,— органы государственного управления или их полномочные представители принудительно прекращают нарушение правовой нормы, вынуждают правонарушителя вести себя правомерно» [20, с. 113].

Таким образом, анализ правовой природы мер принудительного восстановления также свидетельствует о том, что:

— во-первых, восстановительные меры также как и меры административного пресечения применяются в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления их вредных последствий;

— во-вторых, значение мер административного пресечения в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения, и обеспечивается возможность привлечения правонарушителя к ответственности.

В данном случае речь идет о том, что меры административного пресечения являются одними из наиболее эффективных средств борьбы с правонарушениями. При этом меры административного пресечения могут быть применены не только в отношении нарушителей административных запретов, но и для прекращения объективно противоправных, невиновных действий, совершаемых лицами как невменяемыми, так и неделиктоспособными, чего нельзя сказать в отношении применения мер принудительного административного восстановления. Как видно из сказанного, меры административного пресечения в практике правоприменительной деятельности являются наиболее универсальными и наиболее часто применяемыми в деятельности органов исполнительной власти. Не случайно в этом от-

ношении высказывание Жетписбаева Б. А. о том, что «под административным пресечением понимается принудительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на предупреждение и прекращение противоправных действий антиобщественного характера и профилактику их повторения. Как правило, применение мер административного пресечения предполагает прекращение противоправного деяния на стадии его не завершения. Пресечь — значит остановить деяние и не дать ему завершиться [21, с. 44].

Исходя из приведенного тезиса, можно полагать, что генетическое единство мер административного восстановления и мер административного пресечения выражается и в том, что восстановительные и пресекательные средства прямо, непосредственно восстанавливают правопорядок, прекращают неправомерное поведение (снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки, приостановление работ, задержание). Выполняя возложенные функции, меры административного пресечения и восстановления способны позитивно воздействовать на волю людей, а при необходимости — преодолеть ее сопротивление и добиться фактической реализации права.

Генетически едино и то, что принудительной властью, использующей меры административного пресечения и восстановления, данные меры должны быть реализованы в условиях строго очерченных законодательством с соблюдением следующих основополагающих принципов:

— меры воздействия должны быть соизмеримы методам противоправного действия нарушителя, размеру вреда, причиняемого проступком;

— применению карательных санкций должно предшествовать противодействие нарушителя;

— законность применения мер воздействия должна быть подтверждена или опровергнута при обжаловании на предмет совершения правонарушения, в процессе судебного контроля [22, с. 67].

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».

### **Вопросы для самопроверки:**

1. Дайте определение института административного пресечения.

2. Назовите основополагающие принципы осуществления мер административного пресечения и принудительного административного восстановления.

3. Могут ли применяться меры принудительного административного восстановления при отсутствии факта административного правонарушения?

#### ***3.4. Соотношение института административного предупреждения с институтом принудительного административного восстановления***

В целях дальнейшего уяснения правовой сущности исследуемой нами проблемы рассмотрим закономерности взаимосвязи и соотношения института административной ответственности с институтом принудительного административного восстановления.

Согласно нормам Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, административная ответственность за совершение административных правонарушений наступает только в случаях, прямо предусмотренных законодательством, которое действует во времени и по месту совершения административного правонарушения. Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, то есть распространяются и на административные правонарушения, совершенные до издания этих актов. Акты, устанавливающие либо усиливающие ответственность за административные правонарушения или иным образом ухудшающие положение лица,

совершившего правонарушение, обратной силы не имеют. Основанием для применения мер административной ответственности может быть только совершенное правонарушение. Иных оснований для привлечения лица к административной ответственности не существует [23]. Кодексом об административных правонарушениях также установлено и то, что административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения правонарушения шестнадцатилетнего возраста, а статьей 542 Кодекса констатируется, что к лицам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения, также применяются меры, предусмотренные Положением о комиссиях по защите прав несовершеннолетних.

Таким образом, меры административной ответственности являются репрессией, карой за совершенное административное правонарушение, что также характерно и для мер принудительного административного восстановления. Следовательно, и административная ответственность, и принудительное административное восстановление представляют собой способы охраны социальных благ (общественного правопорядка, прав и свобод граждан и т. д.) путем осуществления органами исполнительной власти юрисдикционной деятельности в связи с совершенным административным правонарушением. В этом отношении единым условием в применении названных мер административно-правового принуждения является то, что органы исполнительной власти при реализации властных полномочий осуществляют почти однородные действия:

- производят расследование;
- обвиняют виновное лицо в совершенном правонарушении;
- рассматривают дело об административном правонарушении;
- выносят по нему решение о применении к правонарушителю взысканий либо мер принудительного административного восстановления;
- исполняют принятое решение.

В контексте сказанного принципиально и то, что названные виды административно-правового принуждения выполняют почти генетически однородные функции:

- превентивную, смысл которой заключается в побуждении физических и юридических лиц соблюдать действующее административное законодательство;

— предупредительную, смысл которой заключается в создании объективных предпосылок, способствующих предупреждению нарушений норм административно-правовых актов;

— альтернативную, смысл которой заключается в соблюдении общегосударственных интересов, так как любое государство заинтересовано в правовой регламентации особых карательных методов, не сопряженных с применением к гражданам (подданным) и юридическим лицам специальных мер физического или психического принуждения, свойственных уголовному преследованию;

— ограничительную, смысл которой заключается в создании предпосылок ограничения последствий вреда возможного правонарушения;

— правозащитную, смысл которой заключается в создании специального правового механизма, способного оградить частноправовые интересы граждан от властного произвола государственных органов, в законодательной регламентации мер административного принуждения, применение которых невозможно без учета норм Конституции Республики Казахстан, гарантирующих права и свободы человека и гражданина [24, с. 12—14];

— восстановительную. В данном случае следует указать на то, что институт принудительного административного восстановления содержит в своем составе меры, направленные на восстановление нарушенного правопорядка и прекращение неправомерного поведения лица с целью возмещения причиненного ущерба. Меры административной ответственности преследуют почти те же цели, так как административная ответственность характеризуется как универсальное всеобщее средство воздействия на правонарушителя, потому что возникает в результате нарушения норм права обязательных для исполнения всеми без исключения. Наложение административного взыскания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание, устранения допущенных нарушений и возмещения ущерба. Кроме того, 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.

Таким образом, административно-восстановительные меры административно-правового принуждения представляют собой меры прямого административно-правового принуждения и проявляются как средства обеспечения и охраны общественного правопорядка. Они выполняют карательную функцию, что обусловлено их властно-принудительной силой воздействия, так как свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, содержание 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» [25, с. 12—14]. Для приведения в действие метода прямого административно-правового принуждения не требуется установления состава административного правонарушения, в том числе вины. Этот аспект обязывает должностных лиц органов исполнительной власти, полиции применять данный метод решительно, но осторожно, быстро реагируя на создавшуюся ситуацию. Поэтому не случайно и то, что в Декларации о полиции с особым вниманием указывается на то, что «при исполнении своих обязанностей полицейский должен действовать решительно для достижения цели, предписанной или допущенной законом, но при этом применять силу только в разумных пределах» [26, с. 78—79].

### Вопросы для самопроверки:

1. Дайте определение административной ответственности.
2. Имеют ли факты, смягчающие ответственность, обратную силу?
3. Раскройте сущность и правовую природу мер административной ответственности.
4. Что означает понятие «прямой характер властного воздействия»?

## Глава 4

# ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*4.1. Общественный порядок и общественная безопасность: понятие и основные признаки.*

*4.2. Принудительное административное восстановление как институт охраны прав и свобод гражданина и человека.*

*4.3. Роль института принудительного административного восстановления в охране и обеспечении общественного порядка и общественной безопасности.*

### **4.1. Общественный порядок и общественная безопасность: понятие и основные признаки**

Проблемы охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности посредством реализации правовых мер института принудительного административного восстановления тесно связаны с проблемами обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Основные вехи в истории развития человечества наглядно иллюстрируют, что общественный порядок и общественная безопасность всегда являлись главной целью и неотъемлемым атрибутом деятельности всех государств: включая эпохи от седой древности до современных цивилизаций. Все исторически сложившиеся Концепции прав и свобод человека свидетельствуют о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть реализованы только в условиях стабильно существующего общественного порядка и гарантированной государством общественной безопасности [1].

Общественный порядок как политико-правовая категория означает социальную благоустроенность и организованность всего общества, охватывает все сферы общественных отношений, регу-

лируемых юридическими и неюридическими нормами. Основу общественного порядка в широком смысле составляет правопорядок: порядок в семье, общине, аппарате государственного управления, армии, экономике и финансовом хозяйстве, общественных местах. Общественный порядок в политико-правовом смысле характеризуется определенной устойчивостью и известной гармонией между людьми. Коллизии, конфликты, социальные потрясения предупреждаются и устраняются с помощью государственных и общественных механизмов [2, с. 227]. Без общественного порядка не возможна в широком смысле жизнь гражданина и человека, так как его отсутствие влечет за собой абсолютную невозможность реализации прав и свобод каждого гражданина и человека.

Глубоко анализируя роль и значение общественного порядка в социальной жизни государства, казахстанский исследователь Т. М. Айкумбаев приходит к выводу о том, что «под общественным порядком следует понимать систему общественных отношений, основанную на правовых нормах и иных правилах сосуществования, обеспечивающие нормальные условия для трудовой и общественной деятельности граждан, их отдыха, быта, гарантирующие общественное спокойствие, уважение к общественной нравственности, чести и достоинству людей, сохранности имущества» [3, с. 28].

Аналогичного мнения придерживаются и многие другие исследователи этой проблемы на основании высказываний, из которых следует, что под общественным порядком как социально-правовой категорией понимается обусловленная потребностями общества система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов предприятий, учреждений и организаций [4].

Высказанные исследователями мысли наглядно подтверждают выводы о том, что общественный порядок — это фундамент для реализации прав и свобод гражданина и человека.

Вместе с тем, наличие в государстве стабильно существующего общественного порядка невозможно без гарантированной государством общественной безопасности, которая наряду с государственной, экономической, военной, политической, экологической,

информационной является разновидностью национальной безопасности.

В целях обеспечения общественной безопасности Республикой Казахстан осуществляются комплексные мероприятия, направленные для ее реализации. Так, от 30 апреля 1996 года на основании распоряжения Президента страны принята Концепция общественной безопасности, которая определила, что общественная безопасность — «это защищенность личности, общества и государства от возможных опасностей и угроз, способных нанести им существенный ущерб. Она обеспечивает деятельность государственных органов и иных организаций, основанную на соблюдении Конституции и законов Республики Казахстан и направленную на защиту субъектов общественных отношений от внутреннего и внешнего воздействия, подрывающего фундаментальные интересы человека и гражданина, общества и государства» [5].

В связи со сказанным позитивно, что в современной юридической литературе данной проблеме также уделяется пристальное внимание. Так например, в результате проведенных исследований В. С. Комисаров приходит к выводам о том, что определение общественной безопасности включает в себя два аспекта:

— во-первых, определяется как некое социальное явление со всеми присущими ему свойствами;

— во-вторых, она воспринимается как существенное, важное социальное благо, к сохранению и поддержанию которого государство и общество предпринимает всесторонние меры [6, с. 6].

С точки зрения казахстанского исследователя профессора Е. О. Тузельбаева «под общественной безопасностью как разновидностью социальной безопасности понимается система общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств» [7, с. 18—19].

Между общественным порядком и общественной безопасностью существует глубокая взаимосвязь, одной из оснований которой является то, что обе эти социально-правовые категории направлены на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности. Так, обеспечение должного общественного порядка при проведении каких-либо массовых мероприятий (спортивных игр, народных гуляний, митингов, демонстраций, шествий и т.п.) одновременно является и обеспечением общественной безопасности, поскольку служит целям предотвращения наступления опасности для жизни и здоровья людей или их имущества. Вместе с тем соблюдение правил и требований общественной безопасности (скажем, правил дорожного движения, правил пользования спортивными сооружениями во время проведения соревнований и т.п.) является важным условием поддержания надлежащего общественного порядка [8, с. 33].

Таким образом, обе категории: и «общественный порядок» и «общественная безопасность» — понятия хотя и не одинаковые, но родственные и обнаруживают определенную универсальность: первая категория выражает идею единства порядка и дисциплины в государстве во всех сферах общественной, частной и государственной жизни; вторая категория выражает собой идею сохранения и оберегания этого единства путем применения средств, способов, образующих в совокупности категорию общественной безопасности [2, с. 230].

Однако, следует пояснить, что, несмотря на тесную взаимосвязь, рассматриваемые категории не тождественны, хотя и объединяют воедино различные группы общественных отношений, урегулированные нормами права. Именно поэтому законодательство об административных правонарушениях устанавливает дифференцированную ответственность и за правонарушения в сфере общественного порядка и за правонарушения в сфере общественной безопасности. Так, глава 21 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях включает в себя составы административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность, а глава 22 — правонарушения, посягающие на общественный порядок. Тем не менее и общественный порядок, и общественная безопасность по своей юридической сути служат единой цели — реализации прав и свобод человека и гражданина.

## Вопросы для самопроверки:

1. Дайте правовую характеристику понятию «общественный порядок».
2. Дайте правовую характеристику понятию «общественная безопасность».
3. Перечислите способы принудительного административного восстановления, направленные на охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

### ***4.2. Принудительное административное восстановление как институт охраны прав и свобод гражданина и человека***

Идея построения в Республике Казахстан правового, светского, демократического и социального государства послужила основой для возвышения примата прав и свобод человека и гражданина, так как права и свободы человека и гражданина, основанные на формальном равенстве, сегодня стали одними из главных ценностных ориентиров общественного развития. Они оказывают огромное влияние на все сферы жизнедеятельности человека, формируют характер государства и государственной власти, являются ограничителями его всевластия, способствуют установлению демократического взаимодействия между государственной властью и гражданами этого государства. Формирование правового государства представляется невозможным без утверждения в общественном сознании и практике прав и свобод человека и гражданина. Следуя лучшим традициям развития человеческого социума и государственности, в соответствии со статьей 12 Конституции Республики Казахстан «в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией.

Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности.

Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность» [9, с. 7].

Законодательное признание прав и свобод каждого — наиболее значимая проблема в определении стратегии дальнейшего и устойчивого развития современного казахстанского общества и государства.

В условиях сложившейся за последнее время сложной деликтологической ситуации в стране, низкой эффективности правоохранительной деятельности государства в борьбе с административной правонарушаемостью и преступностью, законодательное, особенно конституционное, закрепление прав и свобод человека имеет для Республики Казахстан большое политическое и юридическое значение. Особенно это важно при решении вопросов, касающихся защиты прав и свобод граждан посредством применения мер принудительного административного восстановления. Так например, на основании норм Кодекса об административных правонарушениях, с целью восстановления нарушенных прав и свобод граждан, в соответствии со статистическими данными ЦПСи СУ при Генеральной прокуратуре в Павлодарской области за период с 2003 по 2005 годы осуществлены следующие мероприятия:

— Управлением по земельным ресурсам на основании статьи 119 КоАП РК «Самовольное занятие земельных участков или несвоевременный возврат временно занимаемых земель» рассмотрено 167 дел о соответствующих административных правонарушениях;

— на основании статьи 207 КоАП РК «Соккрытие объектов налогообложения» Департаментом финансовой полиции рассмотрено 10 дел, Налоговым комитетом по городу Павлодар — 262 дела об административных правонарушениях;

— Налоговым комитетом по городу Павлодар по статье 208 КоАП РК «Нарушение правил учета доходов, расходов и объектов налогообложения» — 2355 дел;

— по статье 237 КоАП РК «Самовольное строительство» Павлодарским городским судом рассмотрено 5 дел, а Управлением архитектурно-строительного контроля — 2 дела;

— Управлением архитектурно-строительного контроля на основании статьи 238 КоАП «Самовольное переоборудование и перепланировка жилых помещений» — 7 дел;

— Иртышским бассейновым водохозяйственным Управлением на основании статьи 278 КоАП РК «Самовольное строительство, влияющее на состояние водоемов» — 1 дело;

— Павлодарским городским судом по статье 434 КоАП РК «Нарушение сроков уплаты таможенных платежей» рассмотрено 8 дел;

— Павлодарским городским судом по статье 494 КоАП РК «Нарушение правил регистрации, проектирования, строительства, установки, эксплуатации радиоэлектронных средств и высококачественных устройств» рассмотрено 9 дел и т. д.

Анализируя приведенные статистические данные, следует указать на то, что в соответствии с Законом Республики Казахстан за № 123-III от 20 января 2006 года из Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан исключена статья 119, а в диспозиции статей 209; 237; 238; 278; 434; 494 внесены соответствующие коррективы. Это еще раз наглядно свидетельствует о том, что мерам принудительного административного восстановления, как мерам, обеспечивающим права и свободы человека, стало уделяться значительное место в деятельности органов исполнительной власти и судов. А это говорит о том, что, признав права и свободы гражданина и человека, Казахстан сделал важный шаг в направлении создания правового и социального государства, подтвердил намерение построить его.

Достаточно широкое регулирование субъективных прав и свобод гражданина в формируемом законодательстве во всех отраслях права является также свидетельством прогрессивного развития современной правовой системы. Признание прав и свобод стимулирует рост самосознания граждан и правовой культуры каждого. Оно будет способствовать вовлечению граждан в процессы охраны общественного порядка и безопасности, стимулировать деятельность государства в данной сфере, так как реализация прав и свобод каждого предполагает возможность требовать соответствующего поведения от других субъектов, прежде всего от государственных органов. В то же время оптимизация в вопросах дальнейшего урегулирования прав и свобод гражданина способствует укреплению «авторитета государства, его выходу на международную арену, вхождению в европейское и мировое пространство» [10, с. 201].

Права человека — сложное многомерное явление, политико-правовая категория, представляющая собой систему принципов и норм взаимоотношений личности и государства, обеспечивающих индивиду возможность действовать по своему усмотрению или получать определенные социальные блага. Признание в Конституции Казахстана прав и свобод человека означает, что республика исходит из принятия их в качестве одной из фундаментальных ценностей человеческого бытия и главного ориентира в развитии общества.

Гарантированность прав и свобод человека предполагает их реальный характер, обеспеченность соответствующими социально-экономическими, политическими, духовно-культурными, организационными и правовыми средствами. Они показывают уровень демократического развития общества и служат основанием надежности использования личностью организационных условий и процедур их реализации [11, с. 69].

Вместе с тем, место, которое занимают права и свободы человека в культуре общества вообще и политической культуре в частности, во многом определяется характером политического режима, уровнем социально-экономического развития страны, законами и историческими традициями, а также особенностями менталитета граждан [12, с. 7]. В этом аспекте следует отметить то, что в связи со сложившимися историческими традициями, народ Казахстана отличается высокой степенью толерантности и доброжелательности. Отрадно и то, что политическая власть Казахстана осуществляет комплексные мероприятия, направленные на то, чтобы Республика вошла в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира.

Вся история многовекового развития человечества по сути аккумулируется и отражается в защищенности личности, населения, всего сообщества — иными словами, в правах человека [13, с. 34]. Если рассматривать их в аспекте соотношения личности и государства, то они служат пределом осуществления государственной власти [14], обусловленной проблематикой разработки административно-правовых форм защиты прав и свобод человека и гражданина.

Административно-правовые формы защиты прав и свобод человека и гражданина предопределяются, прежде всего, издаваемыми в соответствии с Конституцией законами и подзаконными актами. Они устанавливают полномочия органов исполнительной власти и

судов в конкретных сферах управления и определяют в этих сферах характер взаимоотношения органов публичной власти с индивидами, обязанности соответствующих органов и формы защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц, выражающихся, например, в незаконном изъятии земельных участков, превышении власти при рассмотрении жилищных споров, в нарушении норм антимонопольного законодательства и т. п.

Эффективная защита прав и свобод гражданина и человека в сфере исполнительной власти, учитывая многообразие правовых отношений в этой сфере, требует четкого правового закрепления не только прав граждан, но и корреспондирующих им обязанностей соответствующих государственных органов. Роль регулятора в данной сфере должен выполнять закон. Главное требование, предъявляемое к любому закону,— его полное соответствие нормам Конституции. Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что, как правило, установление обязанностей граждан в сфере исполнительной власти должно также определяться законом [15, с. 379—380]. Идея реализации именно этих направлений в развитии Казахстана послужила основой для осуществления Республикой Казахстан всесторонних правовых, судебных и административных реформ.

Вместе с тем, возвеличивая права и свободы гражданина и человека, не следует увлекаться идеей об их приоритетности и забывать и о том, что осуществление прав и свобод должно совмещаться с охраной общественного порядка и общественной безопасности, что, собственно, предполагает некоторое ущемление гражданина и человека в пользовании этими правами и свободами.

#### **Вопросы для самопроверки:**

1. Раскройте определение следующих понятий: правовое государство; социальное государство; светское государство; демократическое государство.
2. Дайте определение понятия естественных прав человека? Охарактеризуйте их правовое значение.
3. Перечислите гарантии соблюдения прав человека?

#### ***4.3. Роль института принудительного административного восстановления в охране и обеспечении общественного порядка и общественной безопасности***

Сложный, комплексный характер сферы общественного порядка и общественной безопасности обуславливает необходимость существования различных способов их охраны. В зависимости от специфики правового регулирования общественных отношений в рассматриваемых сферах и характера мер, посредством которых охраняется общественный порядок и общественная безопасность, различаются следующие способы их охраны: административно-правовой, оперативно-розыскной, уголовно-правовой и гражданско-правовой.

Осуществление мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в большинстве случаев выражается в деятельности органов исполнительной власти и судов, воплощенных в действиях по применению административно-правового принуждения, значительное место среди которых занимают меры принудительного административного восстановления. В этом случае меры принудительного административного восстановления можно определить как властные, императивные действия исполнительной власти и судов, основанные на соответствующих административно-правовых актах, влияющих на правовой статус субъекта и его различных правовых составляющих, в отношении которых такие действия осуществляются. В систему этих действий входят:

- 1) меры принудительного административного восстановления организационно-распорядительного характера (отмена незаконно принятых административных актов, замена субъекта правоотношений, его реорганизация);
- 2) меры принудительного административного восстановления организационно-имущественного характера (изменение обязательных нормативов, устранение материальных нарушений режимных требований, проведение мероприятий по финансовому оздоровлению).

Наличие различных способов принудительного административного восстановления, направленные на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, обуславливает существование ряда организационно-правовых направлений деятельности, осуществляемых государственными органами во

взаимодействии с общественными формированиями в этих сферах, конечная цель которых — охрана субъективных прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, обязанности государства по охране общественного порядка и общественной безопасности можно определить как гарантированную и предоставленную государством человеку возможность требовать от органов исполнительной власти и судов содействия в реализации предоставленных ему прав и свобод, гарантированных Конституцией и иными нормативными правовыми актами, действующих в пределах государства. Как справедливо отмечает об этом З. Д. Иванова, как правило, потребность в охране субъективных прав человека и гражданина «возникает в тех случаях, когда их существование становится невозможным для обладателя без вмешательства соответствующего государственного органа» [16, с. 39].

В контексте вышесказанного институт принудительного административного восстановления как средство охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина характеризуется наличием следующих признаков:

— включает в свой состав мероприятия по применению органами исполнительной власти и судами комплекса исполнительно-распорядительной деятельности, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод в случаях:

- самовольного занятия чужих земельных участков;
- несвоевременного возврата временно занимаемых земель;
- сокрытия объектов налогообложения;
- занижения сумм налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- нарушения правил учета доходов, расходов и объектов налогообложения;
- незаконного строительства;
- незаконного переоборудования и перепланировки жилых помещений;
- незаконного строительства, влияющего на состояние водоемов;
- нарушения сроков уплаты таможенных платежей и налогов;
- нарушения правил регистрации и эксплуатации радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, а также использо-

вание радиочастот и ввоз из-за границы радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств без получения специального разрешения и т.д.;

— меры принудительного административного восстановления как средства охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина применяются органами исполнительной власти и судами в случаях их нарушения в целях восстановления нарушенного;

— процесс реализации мер принудительного административного восстановления как средств охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина, применяемых органами исполнительной власти и судами в случаях их нарушения включает в свой состав два аспекта: с одной стороны, реализуется обязанность защищать права и свободы законопослушных граждан от различного рода неправомерных посягательств, с другой стороны, реализуется обязанность в соблюдении прав и свобод самого правонарушителя при осуществлении «силовых» функций [2, с. 341];

— при применении органами исполнительной власти и судами мер принудительного административного восстановления в целях охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина особую роль играет процессуальная форма их обеспечения. Знаменательны в этом аспекте высказывания В. М. Горшенева: «Совершенная и целесообразно направленная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии обеспечения прав и свобод личности» [17, с. 210].

Институт принудительного административного восстановления, являясь непосредственным фактором правовых установлений государства, определяет потребность в юридической регламентации общественных отношений, связанных с необходимостью восстановления нарушенных прав и свобод, и на основании этого устанавливает их оптимальную юридическую форму. Эффективная правовая политика государства позволяет наиболее рационально в интересах общества применять правовой инструментарий, представленный в виде мер принудительного административного восстановления. С этих позиций институт принудительного административного восстановления можно рассматривать как один из важнейших элемен-

тов сохранения существующей государственно-властной системы, с одной стороны, а с другой — она может играть позитивную социальную роль, став в процессе своего дальнейшего развития как бы ядром организуемых государством мероприятий, направленных на охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод человека и гражданина.

#### **Вопросы для самопроверки:**

1. Какими признаками характеризуется институт принудительного административного восстановления?
2. Какими государственными органами реализуются меры принудительного административного восстановления?

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

### **Список использованных источников во введении:**

- 1 Казахстан Республикасынын Конституциясы — Конституция Республики Казахстан. — Алматы: «Казахстан», 1998. — 96 бет.
- 2 Фарукшин М. Х. Вопросы общей теории юридической ответственности //Правоведение. — М., 1969. — № 4. — С. 29-30.
- 3 Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. — М., 1971. — С. 106. [2, с. 29-30].
- 4 Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г. С. Сапаргалиева. — Алматы: Нур-пресс, 2004. — 510 с.

### **Список использованных источников к главе 1:**

- 11 История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под общей редакцией члена-корреспондента РАН В. С. Нерсесянца. — М., 1996. — 736 с.
- 2 Сулова Л. А. Философия И. Канта (Методологический анализ): Учеб. пособие для вузов. — М.: Высш. шк., 1988. — 224 с.
- 3 Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник. — М.: Издательство Эксмо, 2005. — 832 с. — (Российское юридическое образование).
- 4 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: В 2 т. /Отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Крашениникова. Т. 1.: Древний мир и средние века / Сост. О. Л. Лысенко, Е. Н. Трикоз. — М.: Норма, 2005. — 816 с.
- 5 Законы XXII таблиц / Текст, пер., вступ. ст. Л. Л. Кофанова; Отв. ред. В. И. Уколова. — М., 1996. — С. 16.
- 6 Бахрах Д. Н. Административная ответственность: Учебное пособие. — М., 1999. — 112 с.
- 7 Эклога. Византийский законодательный свод VIII века / Вступ. ст., пер., коммент. Е. Э. Липшиц. — М., 1965. — С. 4.
- 8 Кутюмы Бовези. Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы /Под ред. В. М. Корецкого. — М., 1961. — С. 580-599.

9 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: В 2т. /Отв. ред. д. ю. н., проф. Н. А. Крашениникова. Т. 2.: Современное государство и право / Сост. Н. А. Крашениникова. — М.: Норма, 2004. — 672 с.

10 Документы истории Великой французской революции. Т. 1. — М., 1990. — С. 27-28.

11 Худяков А. И. Налоговая система Казахстана: налоговые правонарушения. — Алматы, 1977. — С. 80.

12 Тузельбаев Е. О. Правовые основы управления, охраны и защиты общественной безопасности в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): Монография. — Алматы, ЭкономикС, 2003. — 356 с.

#### Список использованных источников к главе 2:

1 Жетписбаев Б. А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан. Монография. — Алматы: Данекер, 2001. — 410 с.

2 Бахрах Д. Н. Административная ответственность: Учебное пособие. — М., 1999. — 112 с.

3 Калиев М. М. Административно-правовое принуждение в сфере налогообложения // Дис. на соиск. ученой степени к. ю. н. — Алматы, 2003. — 127 с.

4 Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству /И. С. Самощенко, М. Х. Фарукшин. — М., 1971. — С. 58.

5 Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). — М.: Аванта+, 2000. — С. 527.

6 Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник. — М.: Издательство Эксмо, 2005. — 832 с. — (Российское юридическое образование).

7 Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. — М.: Издательство Бек, 1996. — 368 с.

8 Жетписбаев Б. А. Система мер административно-правового принуждения: Монография. — Алматы, 2005. — 184 с.

9 Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: Курс лекций. — Свердловск, 1964. — Вып. 2. — С. 184-189.

10 Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 384 с.

11 Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 18-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1986. — 797 с.

12 Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. А — З. — М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955. — 699 с.

13 Сыдорук И. И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — 245 с.

#### Список использованных источников к главе 3:

1 Власть в жизни и наука о власти /Под общей редакцией В. Ф. Халипова. — М., 2004. — С. 72.

2 Алексеев С. С. Теория права. — М.: БЕК, 1994. — С. 50-60.

3 Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. — 2-е издание, перераб. и доп. — Алматы: «Издательство «Норма-К», 2003. — 256с.

4 Гражданин, закон и публичная власть. — М.: Норма, 2005. — 368 с.

5 Жетписбаев Б. А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан //Автореферат дисс. на соиск. уч. степени доктора юридических наук. — Алматы, 2006. — 55 с.

6 Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М., 1967. — С. 78.

7 Козлов Ю. М. Организационно-правовые вопросы участия трудящихся в советском государственном управлении на современном этапе. — М., 1968. — С. 3

8 Хрущев Н. С. За прочный мир и мирное существование. — М., 1958. — С. 247.

9 Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс /Под ред. к. ю. н. А. В. Куракина. — М.: «Дело и сервис», 2004. — 816с.

10 Алексеев С. С. Общая теория права. — М.: Юридическая литература, 1981. — Т. 1. — 359 с.

11 Ожегов С. И. Словарь русского языка. Издание 9-ое, испр. и доп. — М.: Сов. энциклопедия, 1972. — С. 73.

12 Жетписбаев Б. А. Теоретические проблемы административно-правового принуждения в Республике Казахстан //Дисс. на соиск. уч. степени доктора юридических наук. — Алматы, 2006. — 283 с.

13 Бакаев Л. К. Национальная безопасность Республики Казахстан. — Астана: Елорда, 2000. — 160 с.

14 См. например: Степашин С. В. Теоретико-правовые вопросы обеспечения безопасности Российской Федерации //Автореф. дисс. д. ю. н. — СПб., 1994; Исмагилов Р. Ф. Экономическая безопасность России: теория и практика. — СПб., 1999; Лопатин В. Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. — СПб., 2000; Глебов И. Н. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — СПб., 2000; Бакаев Л. К. Национальная безопасность Республики Казахстан. — Астана: Елорда, 2000. — 160 с.; Мукашев Г. М. Безопасность социума (предупредительно-правовые проблемы и пути их решения): Монография. — Алматы: Жеті Жарғы, 2001. — 248 с.

15 Седугин П. И. Жилищное право. Учебник для вузов. — М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — 320 с.

16 Финикова О. Н. В каких случаях возможно выселение в судебном порядке. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. — 50 с.

17 Малейн Н. С. Возмещение вреда, причиненного личности. — М., 1965. — С. 5.

18 Бектенов О. А. Административная деликтность несовершеннолетних в Республике Казахстан: проблемы предупреждения. — Алматы, 2003. — 72 с.

19 Смоленский М. Б. Административное право для студентов вузов /М. Б. Смоленский. — Ростов н/Д: Феникс, 2006. — 253 с.

20 Еропкин М. И. Сущность административного принуждения //Методы и формы государственного управления. — М., 1985. — С. 113

21 Жетписбаев Б. А. Административное пресечение как метод государственного принуждения в системе деятельности органов исполнительной власти //Человек и право. — № 4 (11). — 2001. — С. 44-47.

22 Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: «Статут». 2000. — 229 с.

23 См.: Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Учебно-практическое пособие. — Алматы: Издательство «Норма-К», 2002. — 304 с.

24 Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. — М.: «Статут», 2000. — 251 с.

25 Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. — М.: Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. — 680 с.

26 Сборник документов Совета Европы в области защиты человека и борьбы с преступностью /Сост. Т. И. Москалькова и др. — М., 1992. — С. 78-79.

#### Список использованных источников к главе 4:

1 См. подробнее: Общая теория прав человека. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор д. ю. н. Е. А. Лукашева. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 520 с.

2 Бельский К. С. Полицейское право: Лекционный курс /Под ред. к. ю. н. А. В. Куракина. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. — 816 с.

3 Айкумбаев Т. М. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность в Республике Казахстан //Дисс. на соискание ученой степени к. ю. н. — Алматы, 2006. — 137 с.

4 См. например: Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка.— М., 1965.— С. 11; Серегин А. В. Советский — общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления.— М., 1975.— С. 19-20; Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка.— Ч. 1. Предмет и понятие.— М., 1981.— С. 18; Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. — М., 1998.— С. 16 и др.

5 Концепция общественной безопасности Республики Казахстан: Распоряжение Президента Республики Казахстан от 30 апреля 1996 года. — № 2967.

6 Комиссаров В. С. Терроризм, бандитизм, захват заложника и другие тяжкие преступления против безопасности. — М., 1997. — С. 6.

7 Тузельбаев Е. О. Правовые основы управления, охраны и защиты общественной безопасности в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): Монография. — Алматы: ЭкономикС, 2003. — 356 с.

8 Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая. Учебник. — М.: МЮИ МВД России, Издательство «Щит-М», 1999. — 308 с.

9 Конституция Республики Казахстан. С изменениями и дополнениями, внесенными Законами Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284, 21 мая 2007 года № 254-111. — Алматы: Издательство «ЮРИСТ», 2007. — 44 с.

10 Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. Ответственный редактор — член-корреспондент РАН, д. ю. н. Е. А. Лукашева. — М.: Издательство НОРМА, 2000. — 320 с.

11 Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий /Под редакцией Г. С. Сапаргалиева. — Алматы: Нур-пресс, 2004. — 560 с.

12 Головистикова А. Н. Права человека: учебник /А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. — М.: Эксмо, 2006. — 446 с.

13 Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: Материалы международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека //Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 34.

14 Рудинский Ф. М. Права человека в современном мире //Марксизм и современность. — 2000. — № 1 (15).

15 Права человека. Учебник для вузов. Ответственный редактор — член-корреспондент РАН, д. ю. н. Е. А. Лукашева. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — 573 с.

16 Иванова З. Д. Возникновение субъективных прав советских граждан и роль милиции в их обеспечении //Права и свободы советских граждан и роль милиции в их обеспечении. — М., 1981. — С. 39.

17 Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972. — С. 210.

## Вопросы для сдачи экзамена (зачета):

1. Какова взаимосвязь идей о развитии института принудительного административного восстановления с историей развития идей о государстве в целом?

2. Назовите и охарактеризуйте основные функции административно-восстановительных мер.

3. Перечислите и охарактеризуйте меры административно-правового принуждения.

4. Назовите нормативные правовые акты, характеризующие сущность института принудительного административного восстановления в цивилизациях древних культур.

5. Находились ли под защитой государства права и свободы граждан в Древнем Вавилоне?

6. Является ли принудительное изъятие незаконно приобретенного мерой принудительного административного восстановления?

7. Охарактеризуйте специфические черты административно-восстановительных мер в государствах средневековья.

8. Свидетельствуют ли нормы Эклоги о том, что при рассмотрении споров принималась во внимание сословная принадлежность участников процесса?

9. Какова роль судов Средних веков в применении мер принудительного административного восстановления?

10. Какие основные положения в области прав и свобод человека были установлены в документе «Великая хартия вольностей Англии»?

11. Какова роль высшего представительного органа Англии XVII века при правлении Короля Эдуарда III?

12. Назовите основные права и свободы человека и гражданина, установленные «Декларацией прав человека и гражданина» от 26 августа 1789 года.

13. Перечислите меры принудительного административного восстановления?

14. Назовите основания для выделения мер принудительного административного восстановления в самостоятельную группу мер административно-правового принуждения.

15. Являются ли термины «защитить» и «восстановить» синонимичными по своему содержанию? Обоснуйте их отличия.

16. Перечислите юридические факты, которые в совокупности образуют правовой институт принудительного административного восстановления.

17. Дайте определение понятия института принудительного административного восстановления.

18. Назовите формы осуществления государственной власти.

19. Для чего предназначен аппарат публичной власти?

20. Обоснуйте вывод о том, что государственная власть является единственным монополистом в применении мер принудительного административного восстановления.

21. Перечислите основные признаки мер административного предупреждения.

22. Как вы думаете, есть ли существенная разница в таких понятиях, как «общественный порядок» и «общественная безопасность»?

23. В каких случаях возможно принудительное выселение жильцов из жилых помещений в качестве меры принудительного административного восстановления?

24. Назовите стадии процесса административного выселения.

25. Дайте определение института административного пресечения.

26. Назовите основополагающие принципы осуществления мер административного пресечения и принудительного административного восстановления.

27. Могут ли применяться меры принудительного административного восстановления при отсутствии факта административного правонарушения?

28. Дайте определение административной ответственности.

29. Имеют ли факты, смягчающие ответственность, обратную силу?

30. Раскройте сущность и правовую природу мер административной ответственности.

31. Что означает понятие «прямой характер властного воздействия»?

32. Дайте правовую характеристику понятию «общественный порядок».

33. Дайте правовую характеристику понятию «общественная безопасность».

34. Перечислите способы принудительного административного восстановления, направленные на охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности?

35. Раскройте определение следующих понятий: правовое государство; социальное государство; светское государство; демократическое государство.

36. Дайте определение понятию «естественные права человека». Охарактеризуйте их правовое значение.

37. Перечислите гарантии соблюдения прав человека.

38. Какими признаками характеризуется институт принудительного административного восстановления?

39. Какими государственными органами реализуются меры принудительного административного восстановления?

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### АНКЕТА

#### «Юридическое значение и правовая сущность административно-восстановительных мер в системе мер административно-правового принуждения»

Результаты анкетирования преподавателей и студентов-выпускников юридических факультетов Павлодарского государственного университета имени С. Торайгырова, Павлодарского филиала Казахского института правоведения и международных отношений, а также сотрудников правоохранительных органов Павлодарской области (административный суд, органы внутренних дел, налоговый комитет по г. Павлодару, администратор судов Павлодарской области) в процентном соотношении от количества опрошенных респондентов (опрошено всего 316 респондентов).

#### Уважаемый участник анкетирования!

Кафедра «юридических дисциплин» Казахского института правоведения и международных отношений проводит научное исследование по проблеме теоретического определения института принудительного административно-правового восстановления. На основе Ваших ответов будет проведена объективизация научных выводов и результатов, достигнутых в процессе проведенного исследования.

На предоставленных Вам анкетах подчеркните наиболее правильный, по вашему мнению, ответ либо допишите свое мнение, если Вы считаете это важным и необходимым.

1. Назовите Ваш возраст?

- А) до 20 лет — 7,29 %
- В) свыше 20 лет — 33,3 %
- С) свыше 30 лет — 41,6 %
- Д) свыше 40 лет — 12,5 %
- Е) свыше 50 лет — 5,31 %

2. Род Ваших занятий?

- А) студент — 48,5 %
- В) преподаватель — 35,7 %
- С) сотрудник правоохранительного органа — 15,8 %

3. Знаете ли Вы о существовании административно-правовых мер восстановительного характера?

- А) Да — 41,5 %
- В) Нет — 34,2 %
- С) Сомневаюсь — 24,3 %

4. Принудительное взимание налога с целью исполнения налогового обязательства выступает в качестве:

- А) Юридической ответственности — 38,2 %
- В) Административно-предупредительной меры — 8,5 %
- С) Меры восстановительного характера — 53,3 %

5. Являются ли слова «защита» и «восстановление» синонимами?

- А) Да — 6,6 %
- В) Нет — 87,7 %
- С) Затрудняюсь ответить — 5,7 %

6. Является ли административно-восстановительная мера одной из форм защиты прав и свобод человека?

- А) Да — 68,3 %
- В) Нет — 25,2 %
- С) Сомневаюсь — 6,5 %

7. В чем основная задача административно-восстановительной меры?

- А) Восстановление нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц — 45,0%
- В) Признание нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц — 14,4 %
- С) Применение административных арестов и исправительных работ с целью восстановления социальной справедливости — 40,6%

8. На каком основании применяются меры административно-правового восстановления?

- А) На основании административного законодательства — 51,1%
- В) На основании соглашения субъектов административно-правовых отношений — 8,3%
- С) На оснований административной ответственности — 40,6%

9. Кем применяются административно-восстановительные меры?

- А) Органами исполнительной власти и судами — 50,0%
- В) Гражданами Республики Казахстан — 21,9 %
- С) Общественными организациями и маслихатами — 28,1%

10. Система мер административно-правового принуждения состоит из следующих административно-правовых мер:

- А) Предупреждение, пресечение и ответственности — 1,0 %
- В) Предупреждение, пресечение, взыскания, восстановления и ответственности — 61,4 %
- С) Предупреждение, пресечение, восстановления и ответственности — 37,6%

11. Как, Вы думаете, возможна ли борьба с административными правонарушениями посредством широкого применения административно-восстановительных мер?

- А) Да — 57,2 %
- В) Нет — 28,1 %
- С) Сомневаюсь — 14,7 %

12. К какой мере административного принуждения относить принудительное выселение из домов, грозящих обвалом?

- А) Административно-предупредительным мерам — 10,5 %
- В) Мерам административной ответственности — 33,3 %
- С) Административно-восстановительным мерам — 56,2 %

13. Согласны ли Вы с тем, что административно-восстановительные меры применяются в целях восстановления социальной справедливости?

- А) Да — 41,8 %

- В) Нет — 32,5 %
- С) Сомневаюсь — 15,7 %

14. Существует ли для применения административной ответственности и административного восстановления иные основания кроме факта совершенного правонарушения?

- А) Да — 2,0 %
- В) Нет — 93,9 %
- С) Сомневаюсь — 4,1%

15. Являются ли административная ответственность и административно-восстановительная мера самостоятельными правовыми институтами?

- А) Да — 45,8%
- В) Нет — 28,5%
- С) Сомневаюсь — 15,7%

16. Являются ли административно-восстановительные меры средством и гарантией защиты общественной безопасности и правопорядка?

- А) Да — 94,4 %
- В) Нет — 4,0 %
- С) Сомневаюсь 0,16 %

17. Выполняет ли административно-восстановительная мера превентивную функцию?

- А) Да — 47,92 %
- В) Нет — 41,67 %
- С) Сомневаюсь — 10,41 %

18. Является ли взыскание недоимки и пени мерой административно-правового восстановления?

- А) Да — 60,42 %
- В) Нет — 10,41 %
- С) Сомневаюсь — 29,17 %

19. Признается ли самовольное строительство или перепланировка жилых объектов правонарушением?

- А) Да — 33,33 %

- В) Нет — 29,17 %  
С) Сомневаюсь — 37,5 %

20. Допускается ли применение во внесудебном порядке мер административно-правового восстановления?

- А) Да — 56,25 %  
В) Нет — 41,67 %  
С) Сомневаюсь — 2,08%

*Мирхат Жамбулович Серикбаев*

**ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ВОССТАНОВЛЕНИЕ: ГЕНЕЗИС, СОЦИАЛЬНОЕ  
И ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

*Учебное пособие*

*Генеральный директор ТОО «Нур-пресс»  
Н. Н. Жансеитов*

*Оператор: Умурова Г. О.  
Компьютерная верстка: Сляднева А. А.  
Дизайн: Савельев А. О.  
Корректор: Жаппар К. З.*

Подписано в печать 23.01.2008 г.  
Формат 60×90. Гарнитура «Таймс».

Издательство ТОО «Нур-пресс»  
050057, г. Алматы, ул. М. Озтюрка, д. 12.  
Тел./факс: (727) 2747-833, 2742-650.  
E-mail: law-literature2006@rambler.ru