

*На правах рукописи*

**БОЧАРНИКОВА НАТАЛЬЯ АНАТОЛЬЕВНА**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОШИБКА: ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ,  
ЗНАЧЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

Специальность: 12.00.14 – административное право, финансовое право,  
информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Воронеж – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор

**Старилов Юрий Николаевич**

Официальные оппоненты:

**Хаманева Наталия Юрьевна**

доктор юридических наук, профессор,  
Учреждение Российской академии наук  
Институт государства и права  
РАН, заместитель директора

**Строкова Юлия Владимировна**

кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВПО «Воронежский  
государственный технический  
университет», доцент  
кафедры управления персоналом

Ведущая организация –

**ФГБОУ ВПО «Российский  
университет дружбы народов»**

Защита состоится «03» апреля 2012 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_» марта 2012 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

В.А. Ефанова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Исполнительные органы государственной власти в Российской Федерации, должностные лица, государственные служащие, осуществляя управленческую деятельность, в отдельных случаях допускают нарушение принципа законности публичного управления, совершают ошибочные административные действия, принимают необоснованные и незаконные административные акты. Такие негативные результаты исполнительно-распорядительной деятельности должностных лиц нарушают права и свободы человека и гражданина, законные интересы организаций и юридических лиц. Административные ошибки становятся мощнейшим административным барьером в обеспечении современной системы *надлежащего* государственного управления. В 2012 г. высшие должностные лица страны и видные политические деятели стали обсуждать проблему *качества* государства, обеспечивающего демократическое развитие страны и законность функционирования государственно-властных институтов. Как отметил В. В. Путин в своей статье, опубликованной в газете «Коммерсантъ» № 20 за 2012 г.: «Демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и “обратной связи”». Демократические стандарты и принципы современного правового государства должны обеспечивать законную деятельность исполнительных органов государственной власти, противодействовать административным ошибкам, создавать условия и зарождать традиции для эффективного государственного и общественного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц.

Актуальность избранной темы исследования обусловлена проводимой в стране многоплановой модернизацией государственно-правового строительства. Вряд ли возможно достижение планируемых результатов модернизационной политики и реальной практической реформаторской государственной деятельности без существенного снижения в стране уровня коррупции и искоренения из практики случаев ошибочной

административной деятельности. Административные ошибки исполнительных органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих превратились сегодня в серьезную политическую и социально-правовую проблему. Они свидетельствуют о юридической незащищенности человека и гражданина, поскольку в результате совершения административных ошибок нарушаются права, свободы и интересы граждан. Создание действенного механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок могло бы иметь первостепенное значение для реформирования системы государственного управления.

Принятые в России в течение последних пятнадцати лет федеральные законы и иные нормативные правовые акты в области формирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, государственной службы, порядка разработки и действия нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти направлены на обеспечение законности и открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, когда они взаимодействуют с административными органами. Однако до настоящего времени административно-правовое регулирование отношений по противодействию административным ошибкам в сфере публичного управления так и не сложилось в целостную систему взаимосвязанных норм и институтов. Вместе с тем, является очевидным, что созданию отраслевого правового регулирования управленческих процессов в области действия государственной администрации должно предшествовать понятийно-теоретическое осмысление административных ошибок в системе исполнительной власти, выявление механизма их образования, причин и условий, способствующих их возникновению и распространению, а также обоснование предложений по изменению соответствующих нормативных правовых актов. Актуальность темы данного исследования определяют и иные обстоятельства теоретико-прикладного характера.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблеме юридической (правовой) ошибки и ее разновидностям посвящен ряд научных

исследований. Например, глубокий и всесторонний анализ вопросов правовой ошибки содержится в трудах И.В. Борисковой, Д.И. Дудорова, С.Н. Кочеткова, А.Б. Лисюткина, Ю.М. Осипова, А.Ф. Селиванова, Л.А. Шадринной. При этом исследования данной проблемы проводились учеными – представителями различных отраслей права. Здесь необходимо отметить работы в области уголовного права, авторами которых являются А.В. Наумов, В.В. Назаров, А.И. Рарорг, А.В. Якушин.

Поиск и изучение научной литературы по теме данного исследования свидетельствуют о том, что проблема административных ошибок является новой и практически не изученной в науке административного права. Научные труды, посвященные анализу административных ошибок, в России отсутствуют. Упоминание о наличии такого административно-правового явления и определенные подходы к его изучению можно встретить в отдельных работах А.Б. Зеленцова и Ю.Н. Старилова. В диссертации используются научные труды, посвященные юридической ошибке в целом, а также содержащие теоретический анализ правовых явлений и институтов, которые связаны с административными ошибками и ошибочной правоприменительной управленческой деятельностью.

Комплексность подхода в исследовании административных ошибок обеспечила всестороннее изучение специальной научной литературы по проблемам построения и функционирования государственной гражданской службы, формирования исполнительных органов государственной власти, административной системы, проведения административной реформы, внедрения в административную практику современных административных процедур, использования потенциала административной юстиции и иных способов государственного контроля (надзора) за публичным управлением.

**Объект исследования** представлен комплексом общественных отношений, складывающихся в процессе предупреждения, появления, противодействия и преодоления административных ошибок в управленческой практике исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают: а) административно-правовые нормы, устанавливающие порядок осуществления нормотворческой

деятельности органов публичного управления; б) административные процедуры, то есть порядок рассмотрения должностными лицами исполнительных органов государственной власти административных дел; в) административное судопроизводство и иные способы обеспечения законности и обоснованности принимаемых административными органами управленческих решений (административных правовых актов); г) нормы публичного служебного права, регламентирующие надлежащую деятельность государственных служащих; д) иные нормы административного и административного процессуального законодательства, направленные на установление и устранение из административной практики административных ошибок.

**Целью исследования** являются: разработка теоретико-правовых основ выявления, предупреждения и исправления административных ошибок, возникающих в результате деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации; определение основных направлений их предупреждения и преодоления, в том числе путем совершенствования российского административного и административного процессуального законодательства для определения эффективных правовых средств и способов ликвидации административных ошибок.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие **задачи**:

- разработать понятие «административная ошибка»;
- провести классификацию административных ошибок на виды по различным основаниям;
- выявить и проанализировать факторы детерминации административных ошибок в административной практике исполнительных органов государственной власти;
- установить место и роль административных ошибок в системе правовых ошибок;
- исследовать причины совершения административных ошибок;
- определить наиболее эффективные направления и правовые средства преодоления административных ошибок; предложить меры по совершенствованию нормативных правовых актов с целью предупреждения совершения административных ошибок;

– показать значение административной реформы (2004–2011 гг.) в деле создания нормативно определенных административно-правовых барьеров противодействию появления и распространения административных ошибок;

– изучить административные процедуры, установленные для исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, с целью минимизации противоправной административной деятельности и устранения административных ошибок;

– разработать предложения и рекомендации, направленные на значительное улучшение современной административной практики и деятельности государственных служащих;

– рассмотреть проблему административной юстиции (административного судопроизводства) с позиции перспективного правового средства в борьбе с административными ошибками;

– раскрыть потенциал общественного контроля при выявлении административных ошибок в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации.

**Методологическую основу исследования** образует сочетание общенаучных и частнонаучных методов познания и объяснения. Использование специальных методов (системно-структурный, формально-логический, хронологический методы, сравнительного правоведения) базируется на материале, полученном с помощью общенаучного диалектического метода познания с присущими ему логическими средствами – анализом и синтезом, путем применения выработанных диалектикой категорий: формы и содержания, сущности и явления. Совокупность этих методов позволила осуществить всесторонний, комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы. Указанные методы применялись в сочетании с требованиями объективности и всесторонности познания.

**Теоретическую основу исследования** составили фундаментальные положения теории государства и права, конституционного и административного права.

Вопросы теоретико-правового характера рассмотрены с использованием положений теории государства и права, которые разработаны в трудах

С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, М.И. Байтина, В.Н. Карташова, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, А.Б. Лисюткина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.В. Полякова, Т.Н. Радько, Л.А. Шадринной. Для решения задач диссертации весьма полезными были научные работы таких авторов, как И.Е. Андреевский, А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, Г.Ф. Шершеневич.

В диссертации использовались базовые положения теории государственного управления, изложенные в трудах таких российских ученых, как: Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, А.Т. Боннер, Г.А. Гаджиев, Б.М. Лазарев, Г.С. Яковлев.

Теоретические выводы и практические рекомендации были сформулированы с опорой на мнения таких ученых-административистов России, как: Ю.Е. Аврутин, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Ю.М. Буравлев, И.А. Галаган, А.А. Гришковец, А.В. Гусев, К.В. Давыдов, А.А. Демин, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, В.Т. Иванов, Г.А. Ивандьева, Ю.В. Истомина, Л.А. Калинина, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, Е.Б. Лупарев, Н.В. Макарейко, И.В. Максимов, М.Я. Масленников, А.В. Мартынов, С.Н. Махина, Ю.И. Мигачев, А.Ф. Ноздрачев, Д.М. Овсянко, Д.В. Осинцев, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, С.С. Студеникин, М.С. Студеникина, С.В. Тихомиров, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, С.Е. Чаннов, А.П. Шергин, Т.В. Щукина, В.А. Юсупов.

**Нормативно-правовая база исследования** включает в себя: Конституцию Российской Федерации; федеральные конституционные и федеральные законы, устанавливающие порядок построения и функционирования исполнительных органов государственной власти РФ, систему государственной службы, административные процедуры; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; постановления Конституционного Суда РФ.



**Эмпирическая основа исследования** включает в себя: результаты проведенного анализа значительного числа нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления должностными лицами административных органов управленческих действий; материалы законотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проблемам государственного управления, административных процедур, административных регламентов; судебная практика по административно-правовым спорам, по делам об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, по делам об обжаловании действий (бездействия) и решений административных органов, должностных лиц, государственных служащих. Эмпирическую основу дополняет также анкетирование 324 государственных гражданских служащих структурных подразделений исполнительных органов государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации и территориальных органов (управлений) федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации Центрального федерального округа.

**Научная новизна исследования** состоит в создании концепции административных ошибок и использования потенциала современного административно-правового регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления деятельности по предупреждению, исправлению, противодействию и преодолению ошибочной нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности административных органов, должностных лиц и государственных служащих. Научная новизна работы проявляется не только в постановке проблемы комплексного теоретического анализа административной ошибки, материализуемой в системе публичного управления, но и в выявлении причин и условий, способствующих совершению административной ошибки и появлению механизма их образования. Полученные в процессе изучения юридической природы административных ошибок результаты создают теоретико-прикладную базу по формированию механизма выявления, предупреждения, противодействия и исправления такого рода негативных явлений в административной деятельности органов публичного управления.

**На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:**

1. Предлагается к применению следующее определение административной ошибки как сложноструктурированного и многогранного явления объективной управленческо-правовой действительности. Административная ошибка – негативный результат, обусловленный *заблуждением* так называемых *властных субъектов административного права* (исполнительных органов государственной власти, административных органов, должностных лиц, государственных служащих) относительно совершаемых ими юридически значимых действий (бездействия), принимаемых нормативных правовых актов и административных актов (решений), препятствующий достижению поставленных перед ними целей, искажающий и нарушающий порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

2. Определены *объекты* административной ошибки – это права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц, установленные в соответствующих нормативных правовых актах. *Субъектами* (совершения) административной ошибки являются исполнительные органы государственной власти, административные органы, должностные лица, государственные или муниципальные служащие, обязанные в предусмотренном законодательством Российской Федерации и ее субъектов порядке действовать по установленным правилам посредством использования принадлежащих им полномочий и реализации соответствующего административно-правового статуса.

3. Выделены основные признаки административной ошибки: а) это негативный результат юридически значимых действий органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных служащих (субъектов административной деятельности); б) выражается в форме заблуждения; в) противоправность (нарушает права, свободы, законные интересы граждан, организаций, юридических лиц); нарушаются принципы административных процедур; препятствует реализации целей субъектов административной власти; г) возникает в сфере публичного (государственного) управления, осуществляемого органами исполнительной

власти, иными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими.

**4. Раскрыты основные формы проявления административных ошибок:**

а) противоречащее законам административное нормотворчество исполнительных органов государственной власти и издание незаконных административных актов (противоречащих законам актов применения права); б) совершение неправомерных действий должностными лицами или государственными служащими; в) бездействие должностных лиц или государственных служащих в условиях, когда необходимо реально действовать, то есть совершать предписанные правовыми актами действия.

**5. Предлагается классификация административных ошибок по различным основаниям:** а) по «сферам деятельности» *властвующих* субъектов административного права – нормотворческие, правоинтерпретационные, правоприменительные; б) по видам административного правоотношения, в рамках которого они возникают и существуют, – материальные и процессуальные; в) по типу поведения субъекта административной власти (в форме действия или бездействия); г) по количеству субъектов административной власти – коллегиально совершаемые административные ошибки и единоличные; д) по характеру обнаружения – выявленные и скрытые (или латентные). В таком многообразии критериев классификации административных ошибок обнаруживаются их качественные особенности, которые помогают детально описать каждую ошибку в единстве всех ее проявлений. Это способствует преодолению, противодействию, минимизации административной ошибки, а также нивелированию ее последствий и предотвращению случаев совершения аналогичных ошибок.

**6. Делается вывод о том, что социально-правовая природа административной ошибки требует определения ее юридического значения, которое позволит определить свойства нормативного содержания данного правового явления. Административная ошибка как разновидность правовой ошибки относится к юридически значимым обстоятельствам, так как препятствует реализации охраняемых законом интересов, прав и свобод граждан, организаций, юридических лиц, иных субъектов права.**

7. Доказывается взаимообусловленность и взаимосвязь административных ошибок с практикой публичного администрирования (*административной практикой*) и субъектами административной власти (*административными органами*). Под административными органами понимаются исполнительные органы государственной власти, обладающие полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) и применению административного принуждения. Административная практика, с точки зрения конкретной организаторской деятельности административных органов, является средой формирования административной ошибки, а с точки зрения итога (результата) деятельности административных органов административная ошибка выступает одной из составляющих административной практики. Таким образом, качественный и количественный показатель административных ошибок в России может выступать правильным критерием оценки уровня, значения и свойств сложившейся административной практики.

8. Установлен механизм появления административной ошибки, отражающий наиболее общие закономерности взаимодействия казуальных (причины) и кондициональных (условий) форм детерминации, базирующихся на универсальной причине наступления административной ошибки – противоречие воли властвующего субъекта публичного управления и правам и свободам человека и гражданина, порядку деятельности государственных органов, интересам государства, общества, организаций. Все причины и условия появления административных ошибок можно подразделить на: а) объективные (складывающаяся политическая и экономическая ситуация, отсутствие единой правовой политики и т.п.), субъективные (интеллект, образование, профессионализм, пригодность, правовая культура и т.п.), объективно-субъективные (взаимосвязь объективных и субъективных факторов); б) общеправовые (например, состояние правосознания) и организационно-правовые (несовершенство организационной структуры исполнительных органов государственной власти, противоречивое административно-правовое регулирование служебных отношений и т.п.); в) внутренние (дефекты административной практики и т.п.) и внешние

(например, слабый общественный контроль за исполнительной властью и государственными служащими).

**9.** Для выявления факторов детерминации административных ошибок предлагается использование многоуровневой модели, включающей в себя два уровня: 1) наиболее общие причины, в первую очередь, организационные и социально-правовые (например, недостатки нормативного правового регулирования системы и структуры исполнительных органов государственной власти, неэффективное планирование административной деятельности должностных лиц, неправильное толкование нормы права, недостатки подготовки кадров органов исполнительной власти, низкий уровень правосознания общества, слабое использование судебного контроля и иных способов обеспечения законности функционирования административных органов); 2) факторы, породившие причины второго уровня, – преимущественно причины субъективного характера (например, некомпетентность руководителя органа исполнительной власти, пренебрежительно-нигилистическое отношение государственного служащего к должностным обязанностям).

**10.** Обосновывается необходимость создания механизма по преодолению административных ошибок, имеющего, как минимум, трехуровневую систему функционирования: первый уровень – возможность самостоятельного исправления совершенной ошибки субъектом административной власти – участником конкретного административно-правового отношения; второй – возможность субъекта права обратиться в порядке подчиненности к руководителю государственного органа исполнительной власти или в суд для исправления допущенной ошибки; третий – деятельность суда и прокуратуры, направленная на ликвидацию (исправление) административной ошибки. На каждом уровне следует законодательно закрепить процедуру выявления и исправления административных ошибок; при этом необходимо сформировать соответствующую правовую среду, которая должна опираться и на общественное мнение.

**11.** Получает развитие вывод ряда специалистов о необходимости проведения процедурной реформы (или реформы административных

процедур), так как административная процедура, в отличие от специальных организационно-правовых способов обеспечения законности, является самой важной организационно-правовой формой разрешения в исполнительных органах административных дел, а также важной превентивной мерой, сдерживающей появление административных ошибок. Реформу административных процедур предлагается провести посредством: разработки и принятия федерального закона «Об административных процедурах в Российской Федерации»; установления в административных регламентах исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов; законодательного закрепления принципов административных процедур в таких федеральных законах, как № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

**12.** Обосновывается необходимость воздействия органов общественного контроля на лиц, виновных в допущенных административных ошибках, как в форме общественного обсуждения и осуждения их неправильных действий, так и путем выдвижения инициативы по привлечению данных лиц к правовой ответственности. Общественный контроль должен реализовываться на практике прежде всего через такую форму, как общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов. Посредством проведения экспертизы должны выявляться такие дефекты нормативного правового акта как: пробелы, коллизии, технические ошибки, асоциальные последствия и т.п. Поэтому экспертизу законов и иных нормативных правовых актов (и их проектов) можно назвать средством предупреждения как законотворческих, так и в дальнейшем вытекающих из них административных ошибок.

**13.** Приводятся новые аргументы в пользу необходимости создания специализированных административных судов для защиты граждан от негативных результатов деятельности исполнительных органов государственной власти, от административных ошибок. В связи с этим обосновывается целесообразность принятия федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»,

а также необходимость установления особенностей административного судопроизводства в разрабатываемом сегодня проекте Кодекса РФ об административном судопроизводстве. Правовой механизм по противодействию и преодолению административных ошибок должен основываться на идее и практике современного административного судопроизводства. Рассмотрение в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров обеспечивает учет особенностей административной деятельности исполнительных органов, должностных лиц и государственных служащих, принципиальных характеристик как нормотворческого, так и административно-правоприменительного процесса, принципов административных процедур.

**14.** Предлагается осуществлять содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов участников публичных правоотношений посредством признания вышестоящим органом исполнительной власти или судом управленческого действия (бездействия) или правового акта управления административной ошибкой. При этом целесообразно устанавливать срок для исполнения возложенной на орган государственного управления, должностное лицо или государственного служащего обязанности, а также для отмены его ошибочного управленческого решения. Это, несомненно, будет являться основой обеспечения привлечения к соответствующему виду юридической ответственности субъектов административных действий (бездействия), совершивших административные ошибки (например, к дисциплинарной или административной ответственности).

**Теоретическая значимость исследования.** Теоретические знания об административной ошибке органов исполнительной власти Российской Федерации, полученные в результате исследования, могут быть использованы для дальнейшей научной разработки проблемы административных ошибок, развития и дополнения соответствующих разделов административного права и действующего законодательства Российской Федерации.

Принципиальное значение для науки административного права России имеет также и предложенная классификация административных ошибок

органов государственного управления, выявленные признаки и особенности, механизм их образования, а также основные направления предотвращения, выявления и преодоления административных ошибок, что позволит в дальнейшем сформулировать полноценную теорию данного административно-правового явления.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что итоговые и промежуточные выводы, которые сделаны автором в рамках проведенного теоретико-правового исследования административных ошибок в системе современного публичного управления, могут найти применение в следующих сферах:

1) в нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти, при разработке и совершенствовании законодательства по вопросам повышения эффективности государственного управления, улучшения деятельности государственных служащих;

2) в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебных курсов «Административное право», «Государственная служба», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Административные правовые акты»), а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий, практикумов и других учебных материалов;

3) при организации и проведении мероприятий по преодолению административных ошибок, по определению средств и способов преодоления и пресечения административных ошибок, совершаемых в процессе организации и функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, нашли свое отражение в научных публикациях автора в журналах и сборниках научных трудов юридического факультета ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет». Соискатель принимала участие в проводимых юридическим факультетом Воронежского



государственного университета научно-практических конференциях (2008–2012 гг.) и выступала с научными докладами и сообщениями по теме исследования.

**Структура исследования** обусловлена целями и задачами, отражающими ее научно-практический характер, и состоит из введения, двух глав, включающих в себя двенадцать параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, судебной практики, специальной литературы и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, определяются его методологическая, общетеоретическая основы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обоснованность и апробация выдвигаемых на защиту научных положений, приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава **«Административная ошибка в управленческой практике построения и функционирования исполнительных органов государственной власти»** состоит из шести параграфов. В первом параграфе **«Административная ошибка: понятие, основные признаки и содержание»** рассматриваются общетеоретические вопросы административной ошибки органов государственного управления.

Отсутствие понятия ошибки в административно-правовой науке обусловлено неимением общего, единого определения правовой ошибки в юридической науке. В специальной литературе учеными не выяснены особенности и признаки административной ошибки. Формирование целостной научной теории ошибки государственных служащих, установление направлений ее преодоления определяют необходимость такого научного исследования.

Посредством анализа концептуальных научно-теоретических положений проблематики правовой ошибки ученых-юристов в уголовно-правовой науке и в теории права в диссертации сформулировано понятие административной

ошибки. Кроме того, выявлены ее сущность и основополагающие признаки, обусловленные особенностями административно-правовых отношений.

Во втором параграфе **«Административные органы, административная практика и административная ошибка: содержание и соотношение понятий»** производится анализ указанных понятий. В данной работе административные органы понимаются как органы государственного управления, деятельность которых связана с осуществлением государственного контроля (надзора) и применением административного принуждения. Административная практика рассматривается с двух сторон: как конкретная деятельность административных органов, так и как результат их функционирования. В обоих случаях прослеживается тесная взаимосвязь данных правовых явлений, которая заключается в том, что ошибки появляются в административной практике административных органов и являются ее составной частью.

В третьем параграфе **«Юридическое значение административной ошибки. Противоправность и вредность ошибки»** формализуется ошибка и определяются ее нормативные границы посредством юридического факта и правоотношений. В административном праве ошибку следует рассматривать как специфический юридический факт в форме действия (бездействия), так как она является результатом активного волеизъявления властвующего субъекта управленческих отношений (например, органов государственного управления, государственных служащих). Административная ошибка выступает как один из элементов фактического состава правоотношений, с которым закон связывает наступление определенных правовых последствий. Юридические факты, следовательно, и административные ошибки, с точки зрения влияния, которое они оказывают на динамику правоотношения, можно подразделить на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие. Сравнение административной ошибки с законностью выявляет ее такие черты как противоправность и вредность, так как она выступает негативным результатом, посягающим на права и интересы граждан или юридических лиц.

В четвертом параграфе **«Административная ошибка в системе правовых ошибок: особенности и соотношение»** выявляются особенности

изучаемого правового явления посредством метода сравнительного анализа. Особую значимость представляет деление ошибок по видам юридической деятельности на законодательные, интерпретационные и правоприменительные ошибки, которые могут выступать в качестве подвида административных ошибок. Тем самым подчеркивается, что административная ошибка относится в первую очередь к правоприменительным, затем интерпретационным и уже потом к законодательным (или точнее говоря, к их части – административно-нормотворческим) ошибкам. Принадлежность административной ошибки к системе правовых ошибок позволяет провести аналогию ее с другими однопорядковыми видами юридических ошибок (уголовная, судебная и пр.).

В пятом параграфе **«Классификация административных ошибок»** представлено более десяти критериев классификации, обусловленных многообразием признаков, особенностей административных ошибок, а также особым субъектом их совершения – государственным служащим.

Обосновывается важное теоретическое и практическое значение классификации административных ошибок для дальнейшего исследования в этом направлении: она позволяет уяснить юридическую природу каждого из этих видов и сформулировать в нормативных правовых актах эффективные способы преодоления ошибок, совершаемых исполнительными органами государственной власти с учетом выявленных особенностей.

В шестом параграфе **«Причины образования административных ошибок»** рассматриваются основные факторы детерминации ошибок органов государственного управления. Для их выявления используется многоуровневая модель. Проводится классификация причин возникновения административных ошибок. Заострено внимание на разработке таких конкретных факторов их образования как конфликт интересов, некомпетентность государственных служащих, коллизии в законодательстве и отсутствие четкого механизма ответственности за совершаемые ошибки.

Глава вторая **«Механизм по преодолению административных ошибок: основные элементы и совершенствование»** состоит из шести параграфов. Первый параграф **«Правовое регулирование в механизме по преодолению административных ошибок»** посвящен проблеме выявления,

предупреждения и исправления ошибок, совершаемых органами исполнительной власти. Анализ причин и условий образования административной ошибки свидетельствует о том, что наиболее эффективной мерой по их преодолению является профилактика, осуществляемая по различным направлениям, в том числе путем дальнейшего проведения административной реформы, улучшения законодательства о видах государственной службы.

Предлагается создать трехуровневый механизм по выявлению, предупреждению и исправлению ошибок органов исполнительной власти. Отмечается особая важность в этих процессах использования таких общественно-правовых явлений как гласность, позитивная критика, профессиональная юридическая деятельность.

Во втором параграфе **«Административная реформы как барьер для формирования административных ошибок»** содержится оценка результатов проведенной реформы. Делается вывод о том, что административная реформа (по состоянию на 2011 год) не решила поставленных перед ней задач, например: отсутствует должная правовая регламентация процедурной деятельности органов исполнительной власти; не создана в полной мере система административных регламентов в субъектах Российской Федерации; имеются «избыточные» функции у государственных органов; противоречиво установлены полномочия органов исполнительной власти в сфере осуществления государственного контроля и надзора; осуществляется несистемное административно-правовое регулирование порядка применения федеральными службами и их должностными лицами мер административного принуждения (в том числе и мер административной ответственности) к подконтрольным и поднадзорным субъектам; граждане и юридические лица мало информированы о деятельности административных органов; отсутствует должный государственный контроль над государственными служащими. Далее обосновывается вывод о том, что только при условии продолжения административной реформы возможно создание эффективного механизма по предупреждению, выявлению, противодействию и исправлению административных ошибок в Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Административные процедуры исполнительных органов государственной власти в устранении административных ошибок»** рассматривается административная процедура как превентивная мера, сдерживающая появление административных ошибок. В процессе исследования были выявлены следующие причины возникновения административных ошибок: противоречивый нормативно установленный порядок реализации компетенции органа исполнительной власти («неправильная» административная процедура или вообще её отсутствие); неправильное применение и (или) интерпретация административной процедуры органом исполнительной власти и должностными лицами.

Совершенствование административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти с целью предотвращения появления административных ошибок должно начинаться с установления общих принципов административных процедур в их взаимосвязи с административными регламентами. Именно в административных регламентах необходимо зафиксировать возможность и сам процесс самостоятельного исправления ошибок, допущенных в ходе деятельности органов государственного управления. С другой стороны, административные регламенты выступают одним из юридических способов предупреждения ошибок, так как в них детализируется деятельность конкретного органа исполнительной власти.

Четвертый параграф **«Улучшение деятельности государственных служащих – важнейший фактор предупреждения и исправления административных ошибок»** посвящен теоретическому анализу реформирования государственной службы. Поиск административно-правовых средств борьбы с административными ошибками должен основываться на учете особенностей государственной службы и самих государственных служащих в рамках формирования системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Создание эффективного барьера для совершения административных ошибок требует внесения изменений в административное законодательство,

например, таких, как: установление ответственности руководителей; установление запрета на исполнение служебных обязанностей при возникновении конфликта интересов; создание надлежащей системы управления государственной службой. Обосновывается необходимость принятия федеральных законов, регламентирующих государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, а также медицинское страхование государственных гражданских служащих. Целесообразно изменение положений, определяющих: порядок формирования кадрового резерва; заключение срочного служебного контракта; проведение конкурсных процедур, регулирующих систему денежного содержания государственных служащих; общие показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов; порядок оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности их деятельности. Для решения этих и других вопросов необходимо разработать Концепцию предоставления государственных гарантий гражданским служащим в зависимости от результатов их управленческого труда.

В пятом параграфе **«Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с административными ошибками»** исследуется проблема защиты прав граждан от административных ошибок посредством административного судопроизводства. Действующая сегодня в России модель административного правосудия во многом неэффективна, так как не учитывает особенностей субъектов публично-правовых отношений, формирующихся в процессе осуществления административной деятельности и судебного контроля. Поэтому в диссертации отстаивается мнение ученых о создании в России специализированных административных судов, которые бы осуществляли административное правосудие, и деятельность которых была бы направлена, в том числе, и на противодействие административным ошибкам. Приводятся новые аргументы в пользу реализации предложения о принятии федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве.

Шестой параграф **«Общественный контроль как способ выявления административных ошибок»** посвящен анализу института общественного контроля в качестве элемента механизма по преодолению административных ошибок. Предметом общественного контроля является деятельность государственных служащих и/ или государственных органов исполнительной власти. При этом предлагается предоставить представителям общественного контроля определенные права по реальному воздействию на административную практику. Органы общественного контроля должны иметь возможность воздействия на должностных лиц, виновных в допущенных административных ошибках, путем общественного обсуждения и осуждения их неправильных действий.

В **заключении** систематизированы и сформулированы основные выводы и предложения по рассмотренным в проведенном исследовании проблемам.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

**I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях:**

1. Бочарникова Н.А. Влияние административных ошибок на административную практику / Н.А. Бочарникова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2008. – № 2(5). – С. 198 – 203 (0,6 п.л.).

2. Бочарникова Н.А. Правовой механизм выявления, предупреждения и исправления административных ошибок / Н.А. Бочарникова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 2(7). – С. 214 – 227 (1,1 п.л.).

3. Бочарникова Н.А. Административная реформа как барьер для формирования административных ошибок / Н.А. Бочарникова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 2(9). – С. 132 – 148 (1,4 п.л.).

**II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

4. Бочарникова Н.А. Административная ошибка как разновидность юридической ошибки / Н.А. Бочарникова // Юридические записки: сборник научных трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос.

ун-та, 2009. – Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. – С. 30-36 (0,5 п.л.).

5. Бочарникова Н.А. Административные процедуры и административная юстиция как способ устранения административных ошибок / Н.А. Бочарникова // Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23: Право и справедливость. – С. 80-93 (0,9 п.л.).

6. Бочарникова Н.А. Общественный контроль как способ выявления, предупреждения и исправления административных ошибок / Н.А. Бочарникова // Юридические записки: сборник научных трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23: Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование. – С. 62-70 (0,6 п.л.).

7. Бочарникова Н.А. Улучшение деятельности государственных служащих как фактор предупреждения административных ошибок / Н.А. Бочарникова // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2011. – № 1(24). – С. 69-77 (1,3 п.л.).

Подписано в печать 29.02.12. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл. печ. л. 1,4.  
Тираж 100 экз. Заказ 186.

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии Издательско-полиграфического центра  
Воронежского государственного университета.  
394000, Воронеж, ул. Пушкинская, 3