

ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Стариллов Юрий Николаевич

Воронеж – 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Административная ошибка в управленческой практике построения и функционирования исполнительных органов государственной власти	20
§ 1. Административная ошибка: понятие, основные признаки и содержание	20
§ 2. Административные органы, административная практика и административная ошибка: содержание и соотношение понятий.....	35
§ 3. Юридическое значение административной ошибки. Противоправность и вредность ошибки	42
§ 4. Административная ошибка в системе правовых ошибок: особенности и соотношение	53
§ 5. Классификация административных ошибок	64
§ 6. Причины образования административных ошибок	71
Глава 2. Механизм по преодолению административных ошибок: основные элементы и совершенствование.....	82
§ 1. Правовое регулирование в механизме по преодолению административных ошибок.....	82
§ 2. Административная реформа как барьер для формирования административных ошибок.....	108
§ 3. Административные процедуры исполнительных органов государственной власти в устранении административных ошибок.....	136
§ 4. Улучшение деятельности государственных служащих – важнейший фактор предупреждения и исправления административных ошибок	157
§ 5. Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с административными ошибками.....	184
§ 6. Общественный контроль как способ выявления административных ошибок.....	204
Заключение	216
Список использованной литературы.....	235

Приложения	280
Прил. 1	280
Прил. 2	284

Введение

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. Нерсесянца, 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. Ивантьева, 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. Стариллов, 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 такой 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.

ГЛАВА 1.
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОШИБКА
В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ ПОСТРОЕНИЯ И
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Административная ошибка:
понятие, основные признаки и содержание

В настоящее время особое внимание уделяется развитию законодательства о государственной службе как на федеральном, так и на региональном уровнях. Это связано, прежде всего, с теми изменениями, которые произошли и происходят в нашем обществе и государстве. В декабре 1993 г. была принята новая Конституция – Основной закон страны. Кардинально изменилась структура, функции органов государственной власти на всех уровнях. Проводимая административная реформа привела к изменению роли и самого государственного аппарата, и государственных служащих. Возникла необходимость повышения эффективности функций государственного аппарата, обеспечения профессионализма государственных служащих, изучения новых аспектов и проблем государственной службы в целом.

Действия государственных должностных лиц в той или иной степени затрагивают права и интересы всех граждан государства. Последствия административных ошибок особенно тяжелы, поскольку они нарушают основные принципы государственного управления, законные права и свободы личности, умаляют авторитет органов исполнительной власти, а в итоге дорого обходятся государству. Поэтому сейчас возникла острая необходимость в юридической фиксации понятия «административная ошибка» и разработке четких критериев ее выявления.

Небольшой исторический экскурс даст нам общее представление о проблеме «ошибка» в юридической науке. Этот термин имеет широкое применение во всех областях социальной действительности – экономике, математике, психологии, медицине и, в том числе, в юриспруденции.

Несмотря на это, в законодательстве и специальной литературе отсутствует однозначное, а следовательно, общепринятое определение понятия «ошибка».

Впервые систематизацию ошибок произвел еще Аристотель в трактате «О софистических опровержениях», примыкающем к книге «Топика»¹. Основанием логических пороков или ошибок Аристотель считал неправильное применение словесных выражений либо нарушение правил логических операций.

Проблеме ошибок большое внимание было уделено римским частным правом, которое рассматривало каждый случай в отдельности применительно к характеристике действительной юридической сделки. Интерес сторон мог быть признан при наличии двух условий: сделка не должна противоречить закону и нравственности, а также должна преследовать социальную или хозяйственную цель. Но процесс формирования воли мог быть под влиянием ошибки, в итоге она могла не соответствовать интересу участника правового отношения. Поэтому в римском праве были проработаны субъективные моменты совершения действий. Римское частное право либо вообще не принимало ошибку во внимание, либо сделка считалась оспоримой или недействительной².

В период Нового времени изучение феномена ошибок продолжалось, но уже в другом направлении, в основном в рамках политического аспекта. Тому времени принадлежат известные слова Ш.М. Талейрана, что «ошибка в политике хуже преступления»³, данное высказывание применимо и к современной российской действительности. Вряд ли кто сможет поспорить с

¹ См. : Аристотель. О софистических опровержениях // Соч. в 4 т. Т. 2. М. : Мысль, 1978. С. 584–585.

² См. : Дождев Ц.В. Римское частное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М. : ИНФРА-М, НОРМА, 2005. С. 134.

³ Сюндюков И. Искусство вовремя предать. Шарль-Морис Талейран и его эпоха // День. 2005. 23 апр. С. 7.

тем, что ошибки государственного управления значительно хуже обычных преступлений.

Попытка закрепить в российском законодательстве нормы, связанные с ошибками, была предпринята при принятии Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.⁴, в ст. 98 которого среди причин, «по коим содеянное не должно быть вменяемо в вину», была указана также «ошибка случайная или вследствие обмана». А ст. 105 Уложения раскрывала данное обстоятельство. Позже в Уголовном уложении 1903 г. в четвертом отделении «Об условиях вменения и преступности деяний» главы первой «О преступных деяниях и наказаниях вообще» ст. 43 была посвящена ошибке: «Неведение обстоятельства, коим обуславливается преступность деяния или которое усиливает ответственность, устраняет вменение в вину самого деяния или усиливающего ответственность обстоятельства. При неосторожных деяниях правило сие не применяется, если само неведение было последствием небрежности виновного». Последующие законы положений об ошибке не содержали.

В настоящее время данной теме посвящено значительное число трудов ученых-юристов. Разработать теорию ошибок на основе материала из различных отраслей знаний предлагали Ф.А. Селиванов⁵, А.Б. Лисюткин⁶. Анализ литературы по юриспруденции показывает, что на данный момент даже в юридическом энциклопедическом словаре нет определения данного понятия. Существуют различные варианты определения ошибки в праве, например, А.И.Рарог определяет ее как «неправильную оценку юридической

⁴ См. : Свод законов Российской Империи: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных : в 16 т. С.-Пб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель». Т. 15. С. 143–148.

⁵ См. : Селиванов Ф.А. Проблемы теории ошибок// Проблемы методологии и логики наук. Ученые записки. Вып.6. №85. Томск: ТГУ, 1971. С. 5–9.

⁶ См. : Лисюткин А.Б. О понятии категории «ошибка» в юриспруденции : логико-философский аспект // Правоведение. 1996. № 3. С. 20–26.

сущности или юридических последствий совершаемого деяния»⁷. А.В. Наумов трактует ошибку как «неправильное представление»⁸. В.А. Якушин считает, что «ошибка есть заблуждение лица относительно объективных свойств общественно опасного деяния, которые характеризуют его как преступление»⁹.

В каждой отрасли права ошибка имеет свою специфику. Например, в гражданском праве ошибка отождествляется с заблуждением; в процессуальных отраслях она рассматривается в качестве правонарушения; в общей теории государства и права – как негативный результат, специфический юридический факт¹⁰; в уголовном праве – как заблуждение лица относительно характера и степени общественной опасности совершаемого деяния и его уголовной противоправности¹¹.

Интересными представляются следующие аспекты понимания судебной ошибки в гражданском судопроизводстве, предложенные Н.А. Батуриной:

а) гносеологический (от греч. *gnosis* – познание, *logos* – учение). В данном аспекте судебная ошибка в гражданском судопроизводстве представляет собой обусловленный дефектом в предмете мыслительной деятельности или нарушением законов логического мышления вывод судьи в связи с рассмотрением конкретного гражданского дела;

б) праксеологический аспект (от греч. *praxis* – действие, деятельность). В обозначенном аспекте судебная ошибка в гражданском судопроизводстве представляет собой неумышленное противоправное действие (бездействие)

⁷ Рарог А.И. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть. М. : Юрист, 2005. С. 194–195.

⁸ Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: Курс лекций М. : БЕК, 1996. С. 233-235.

⁹ Якушин В.А., Назаров В.В. Ошибка в уголовном праве и ее влияние на пределы субъективного вменения (теоретические аспекты). Ульяновск : УлГУ, 1997. С. 12.

¹⁰ См. : Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения: теоретико-методологический аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. С. 6.

¹¹ Якушин В.А., Назаров В. В. Указ. соч. С. 13.

судьи, приводящее к недостижению целей гражданского судопроизводства либо создающее угрозу недостижения целей гражданского судопроизводства;

в) телеологический аспект (от греч. telos – результат, цель). В указанном аспекте судебная ошибка в гражданском судопроизводстве определяется как объективно-противоправный результат судебной деятельности, выразившийся в отсутствии защиты нарушенных прав, свобод, законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, семейных и иных правоотношений.

Все три аспекта взаимосвязаны и взаимообусловлены, а их совокупность представляет собой судебную ошибку в гражданском судопроизводстве в широком понимании. Неотъемлемыми признаками судебной ошибки в гражданском судопроизводстве в итоге являются: 1) противоправность; 2) недостижение целей гражданского судопроизводства; 3) результат неумышленного действия (бездействия) судьи¹².

Для выявления основных свойств ошибок следует обратиться к толковому словарю русского языка, так В.И. Даль определил ее как «погрешность, неправильность, неверность, промах, огрех, обмолвку либо недоразумение, дурное, ошибочное распоряжение или поступок, неприемлемый проступок, или невольное, непреднамеренное искажение чего-либо»¹³; С.Н. Ожегов интерпретирует ошибку как «неправильность в мыслях, действиях»¹⁴. Там же

¹² См. : Батурина Н.А. Причины судебных ошибок и процессуальные средства их предупреждения в гражданском судопроизводстве :: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 7.

¹³ Даль В.И. Толковый словарь русского языка : современная версия. М. : ЭКСМО-Пресс, 2003. С. 735.

¹⁴ Ожегов С. Н., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 487.

слово «неправильность», исходя из значения слова «правильный» означает отступление от правил¹⁵.

Такого же понимания ошибки придерживаются и некоторые юристы. Н.Н. Вопленко называет ошибку «феноменом, связанным с неточностью действий, неадекватностью мышления и выражающимся в нарушении каких-либо правил»¹⁶. «Ошибка – неверное, неправильное представление лица о фактических или юридических признаках или свойствах совершаемого деяния»¹⁷, – считает В.Ф. Кириченко. Общее определение ошибки предлагают также Ю.Н. Белозеров и В.В. Рябоконт, определяя ее как «утверждение, не соответствующее действительности, или меру, действие, не приводящее к достижению поставленной цели, если искажение в познании или отклонение от цели допущены в результате добросовестного заблуждения»¹⁸.

А.Б. Лисюткин, посвятивший несколько трудов проблеме юридического значения категории «ошибка», дал ей достаточно полное и четкое определение: «Ошибка – это негативный результат, обусловленный сложностью и противоречивостью социального развития и неправильностью юридически значимых действий участников общественных отношений, который препятствует достижению поставленных целей и предполагает возможность возникновения или изменения субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных отношений»¹⁹. Позже он предложил еще один вариант определения юридической ошибки – это

¹⁵ Там же, с. 577

¹⁶ Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. 1981. № 4. С. 38.

¹⁷ Кириченко В.Ф. Значение ошибки по советскому уголовному праву. М. : изд-во АН СССР, 1952. С. 16.

¹⁸ Белозеров Ю.Н., Рябоконт В.В. Производство следственных действий : учеб. пособие. М. : сссшм МВД СССР, 1990. С. 10.

¹⁹ Лисюткин А.Б. О понятии категории «ошибка» в юриспруденции : логико-философский аспект // Правоведение. 1996. № 3. С. 26.

«признанный в установленном законом порядке, объективно противоправный, негативный результат, который препятствует реализации прав, свобод и охраняемых законом интересов личности»²⁰.

Попробуем проанализировать данные определения в аспекте административного права и затем дадим определение понятия «административная ошибка».

1. Ошибка представляет собой «негативный результат» – несомненно, что к ошибке как юридически значимому явлению можно отнести лишь уже свершившийся факт с отрицательным воздействием. Просто заблуждение, не приведшее ни к каким действиям и не повлекшее за собой негативных последствий, не имеет юридического значения для административного права. Р.А. Сабитов четко обозначил место заблуждения в квалификационных ошибках. Внутренняя сторона (квалификационных ошибок) состоит в заблуждении лица, то есть в ложной мысли, которую лицо принимает за истинную, а внешняя сторона – в неправильном его действии, вызванном этим заблуждением²¹. Также можно сказать и об административных ошибках, внутренняя сторона которых заключается в заблуждении субъектов административного права относительно совершаемых ими действий, являющихся как раз внешней стороной административных ошибок. Но при этом негативный результат может быть следствием преднамеренно неправильных действий должностных лиц, за которые предусмотрена ответственность по ст. 285–292 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ). О причине возникновения правоприменительных ошибок, совершаемых органами исполнительной власти, К.Р. Мурслимов писал: «Все причины правоприменительных ошибок сводятся к единому знаменателю –

²⁰ Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. Саратов : СГАП, 2001. С. 129.

²¹ См. : Колосовский В.В., Сабитов Р.А. Ошибки при квалификации посткриминальных деяний // Вестник Челябинского государственного университета. Челябинск :ЧелГУ, 2003. № 2. С. 106.

заблуждению правоприменителя (в административном праве в качестве правоприменителя выступают субъекты административного права)»²².

Данные положения о связи заблуждения с ошибкой подчеркиваются воззрениями дореволюционных отечественных юристов, которые связывали ошибку в правоприменительной деятельности с такими административными действиями, которые являются добросовестными, но нарушают субъективные права²³.

2. Негативный результат «обусловлен сложностью и противоречивостью социального развития и неправильностью юридически значимых действий участников общественных отношений» – здесь раскрываются причины и условия наступления ошибки.

«Сложность и противоречивость социального развития» – это важный и неотъемлемый фактор любой административной системы, который возникает при становлении каждого государства и не исчезает вплоть до конца его существования. В любом государстве присутствует социум, состоящий из слоев с различными интересами, что всегда приводит к противоречиям и сложностям, которые способствуют развитию общества. Борьба, как и ошибки, является одним из источников прогресса. Исправляя ошибки, мы приближаемся к истине, как противоположной категории понятию ошибка. Ошибки и противоречивость социального развития идут вместе на пути общества к изменениям, как к положительным, так и к отрицательным. Человеческие ошибки зародились с самого первого возникновения человека, с его первых шагов по пути развития, «ошибка – это неотъемлемый спутник жизнедеятельности человека»²⁴. Но если вести речь о правовых ошибках и

²²Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения : теоретико-методологический аспект. Саратов : СГАП, 2000. С. 313.

²³Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории: монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М. : РУДН, 2009. С. 447.

²⁴Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения : теоретико-методологический аспект. С. 294.

об административных как их разновидности, то они связаны в первую очередь с появлением государства. Оно вместе со сложностями и противоречиями социального развития является необходимой средой для возникновения административных ошибок. То же самое можно сказать по отношению к правонарушениям, к правоотношениям и к большинству других категорий административного права, которые возникают в процессе развития государства и общества.

Что касается второго условия наступления ошибок, то следует согласиться с Н. Н. Вопленко, который считает, что «...ошибки в применении права нередко возникают в результате неправильной властной деятельности специальных субъектов»²⁵. Участником общественных отношений при совершении административных ошибок как раз и выступает властный субъект административного права – физическое или юридическое лицо (организация), которое в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвует в осуществлении публичного управления, в реализации функций исполнительной власти²⁶ (исполнительные органы государственной власти, административные органы, должностные лица, государственные служащие). Субъектом ошибки могут также выступать органы местного самоуправления и муниципальные служащие, но в данном исследовании остановимся лишь на административной ошибке органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих.

Административные ошибки в деятельности органов государственной власти могут возникнуть также в результате бездействия – «существующей в сфере реализации публичного управления формы одностороннего внешнего поведения обязанного (уполномоченного) государственного служащего, выражающейся в отсутствии каких-либо действий, носящей субъективный

²⁵ Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении : понятие и виды.. С. 38.

²⁶ См. : Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 96.

(оценочный) и организационный (регулирующий) характер, способной породить какие-либо правовые последствия, возникающей в момент наступления срока или иного установленного периода времени либо определенного условия, при которых соответствующая обязанность должна быть исполнена государственным служащим»²⁷.

Ошибки могут возникать в результате нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, то есть при принятии нормативных правовых актов и административных актов (решений).

3. Препятствует «достижению поставленных целей» или «реализации прав, свобод и охраняемых законом интересов личности». Это тоже очень важный признак, который как раз и позволяет отнести негативный результат неправильных действий субъекта административного права к категории «административная ошибка». Цель субъектов административного права – надлежащее выполнение возложенных на них задач государственного управления: создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов; обеспечение общественного порядка и безопасности; регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни; создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения²⁸.

Категория «ошибка» появляется тогда, когда действие «в той или иной степени препятствует достижению целей и реализации прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов личности... Юридическое значение ошибки в определенной мере формируется под воздействием субъективных прав, юридических обязанностей и охраняемого законом

²⁷ Истомина Ю.В. Бездействие государственных служащих : административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности : автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 12.

²⁸ См. : Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 29–30.

интереса, которые закреплены в статьях нормативно-правовых актов»²⁹. Такого же мнения придерживается В.Н. Карташов, рассматривая ошибку в профессиональной юридической деятельности как «особую разновидность объективно-противоправных деяний, чреватых недостижением целей и задач, стоящих перед той или иной профессиональной юридической деятельностью»³⁰. Исходя из этого, можно сказать, что реализация прав, свобод и охраняемых законом интересов личности является основной, но не единственной целью, стоящей перед органами исполнительной власти, закрепленной законодательно.

Одной из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти являются государственные услуги, которые непосредственным образом связаны с публичными функциями государства, их оказание государственными структурами основано на этих функциях и вытекает из них. Стоит отметить особую важность того, что административные ошибки искажают и нарушают порядок предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций.

4. А.Б. Лисюткин характеризует негативный результат, как «признанный в установленном законом порядке, объективно противоправный», объясняя это тем, что лишь при юридическом разбирательстве ошибка приобретает значение правового основания для изменения или прекращения правоотношения, а также ее исправления, другими словами, «предполагает возможность возникновения или изменения субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных отношений». Если ошибка не была признана в установленном законом порядке, то нельзя отрицать сам факт ее существования.

²⁹ Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения: теоретико-методологический аспект. Саратов : СГАП, 2000. С. 169–170.

³⁰ Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность : вопросы теории и практики : учеб. пособие. Ярославль : ЯрГУ, 1992 . С. 47–50.

Для составления полной картины исследуемого феномена необходимо рассмотреть ошибку с различных точек зрения. Одна из них присутствует в юриспруденции, начиная с римского частного права, где применительно к характеристике действительной юридической сделки и ее взаимосвязи с ошибкой главными элементами были субъект и его формализованная воля. По этому поводу следует обратиться к следующему мнению К. Цвайгерта и Х. Кетца: «Состояние воли сторон на стадии заключения договора должно отличаться от ее состояния на последующей стадии, когда воля трансформируется в волеизъявление... Правом оспаривания наделяется тот, кто свою (правильно) сформулированную волю трансформирует в волеизъявление, в котором это воля в результате ошибки неправильно проявляется»³¹. Наличие воли является неизменным элементом любой ошибки, так как они совершаются в основном из-за противоречия между волей и волеизъявлением.

Специфика административных ошибок заключается в том, что носителем воли выступает властвующий субъект публичного управления. Если мы характеризуем ошибку как заблуждение при волеизъявлении, то получаем, что административная ошибка возникает в случае противоречия между волей, реализованной посредством конкретных действий (бездействий) органов исполнительной власти или/и их должностными лицами, принятием нормативных правовых актов и актов управления, и правами и свободами человека и гражданина, порядком деятельности государственных органов, интересами государства, общества, организаций. Значение ошибки при этом заключается в том, что она посягает на основы государственного строя и искажает процесс волеизъявления государства, который затрагивает всех граждан страны, с другой стороны, она выявляет противоречия между правом и реальными деяниями. Не зря А.Б. Зеленцов относит ошибку в

³¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Договор. Неосновательное обогащение. Деликт : в 2 т.: пер. с нем. М. : Междунар. отношения, 2000. Т. 2. С. 122.

административной правоприменительной и нормотворческой деятельности к правопрепятствующим обстоятельствам, так как она препятствует реализации прав, свобод и законных интересов частных лиц³².

На основе сказанного выше сформулируем определение категории «административная ошибка». Административная ошибка – это *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.*

Исходя из данного определения, выделим существенные признаки административной ошибки:

1) это результат юридически значимых действий (бездействия) властных субъектов административного права, принимаемых ими нормативных актов и административных актов, то есть только желание, мысли или действия на начальной стадии не могут быть отнесены к ошибке;

2) это негативное воздействие;

3) ошибка – случайное и относительное явление правовой действительности³³, выраженное в форме заблуждения;

4) административная ошибка совершается властными субъектами административного права, а именно органами исполнительной власти,

³² См. : Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. С. 448.

³³ Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правообразования: теоретико-методологический аспект. С. 275.

административными органами, должностными лицами, государственными служащими;

5) административная ошибка противоправна, так как препятствует реализации целей субъектов административной власти;

6) административная ошибка возникает в пределах предмета административного права, то есть в пределах разнообразных по своему содержанию общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами³⁴;

7) искажает и нарушает порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Основными формами выражения административных ошибок являются:

– противоречащее законам административное нормотворчество исполнительных органов государственной власти и издание незаконных административных актов (противоречащих законам актов применения права);

– совершение неправомерных действий должностными лицами или государственными служащими;

– бездействие должностных лиц или государственных служащих в условиях, когда необходимо реально действовать, то есть совершать предписанные правовыми актами действия.

В заключение следует отметить, что особенность административной ошибки заключается в том, что она затрагивает широкий круг субъектов права, а юридическое значение в том, что она препятствует реализации прав и свобод граждан и подрывает основы конституционного строя. Отсутствие юридически закрепленного понятия «административная ошибка» и механизма ее правового преодоления нарушает общую гарантию, вытекающую из части 2 статьи 46 Конституции РФ, представляющую

³⁴ Общее административное право : учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. С. 42.

возможность обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и их должностных лиц.

§ 2. Административные органы, административная практика и административная ошибка: содержание и соотношение понятий.

Создание нового понятия является сложным диалектическим процессом. Он осуществляется при помощи различных методов, среди которых особо следует выделить метод сравнения, позволяющий выявить существенные признаки определяемого явления. Дефиниция «административная ошибка» тесно связана с такими понятиями, как «административные органы» и «административная практика». Соотношение данных правовых явлений позволит раскрыть содержание каждого из них и выяснить функциональное значение ошибки. О важности исследования ошибки в юридической практике свидетельствует высказывание Л. А. Шадринской: «Эффективность юридической практики обуславливается соблюдением ряда условий, в том числе высоким уровнем технологии установления ошибочной правоприменительной деятельности»³⁵.

Первоначально остановимся на понятии «административные органы». Существуют различные трактовки данной дефиниции. Так в широком понимании административные органы – это органы исполнительной власти, или органы государственного управления³⁶. Совет Европы и Центр стратегических разработок в своем комментарии к административным органам относит полицию, статистические службы, службы социального обеспечения и здравоохранения, налоговые и таможенные службы, народное образование, кадастр, административные структуры, отвечающие за такие коммунальные службы, как водоснабжение, газоснабжение,

³⁵ Шадринская Л.А. Технология установления ошибочной правоприменительной деятельности : автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2012. С. 3.

³⁶ См. : Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. М. : изд-во М.Ю. Тихомиров, 2001. С. 652.

энергоснабжение, транспорт, связь и т.д.³⁷ Упоминание об административных органах есть и в законодательстве Российской Федерации, например, ст. 207 Арбитражного процессуального кодекса РФ, согласно тексту которой, к ним относятся государственные органы, иные органы, должностные лица, уполномоченные в соответствии с Федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях.

В данной работе под административными органами будем понимать исполнительные органы государственной власти, обладающие полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) и применению административного принуждения.

Именно административные органы как неперенные участники правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления, являются основными субъектами, совершающими административные ошибки в административной практике. Здесь же следует остановиться на содержании понятия «административная практика», которое можно раскрыть через более широкую категорию «юридическая практика», определение которой содержится в Большом юридическом словаре, и более узкое определение административной практики, например, административная практика в сфере государственного пожарного надзора.

Юридическая практика — это деятельность по изданию, толкованию и реализации юридических предписаний, взятая в единстве с накопленным социально-правовым опытом. В зависимости от характера, способов преобразования общественных отношений нужно различать правотворческую, правоприменительную, распорядительную,

³⁷ Администрация и частные лица — европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под ред. В.Н. Южакова. М. : Статут, 2006. С. 87.

интерпретационную и другие типы юридической практики, а по субъектам — законодательную, судебную, следственную, нотариальную и др.³⁸.

В наставлении по организации и осуществлению государственного пожарного надзора Российской Федерации административная практика определяется как деятельность государственных инспекторов по привлечению юридических лиц, должностных лиц и граждан к административной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности³⁹.

Опираясь на данные определения, под административной практикой следует понимать деятельность административных органов по осуществлению государственного контроля (надзора) и применению административного принуждения.

Особого внимания заслуживает административная практика привлечения лиц к административной ответственности, именно здесь таится наибольшая возможность нарушения прав и свобод человека со стороны административных органов, что подтверждается большим количеством жалоб на действия должностных лиц органов государственной власти. Так, например, анализ статистики обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Московской области в 2008 г. позволяет заключить, что наблюдается тенденция увеличения числа обращений граждан. При чем наибольшее количество касается неправомерных действий федеральных органов власти — 43 % (для сравнения: на органы местного самоуправления поступило 25 % жалоб). К тому же жалобы на органы исполнительной власти

³⁸ См. : Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2002. С. 704.

³⁹ См. : Об утверждении наставления по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации : приказ Главного управления государственной противопожарной службу МВД РФ от 25 мая 1995 г. № 10 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: www.consultant.ru

(администрации) составляют 27 %; на коммерческие организации, учреждения, физических лиц – 25 %; на судебные органы – 16 %; органы внутренних дел – 13 %; органы министерства социальной защиты – 4 %⁴⁰. Анализ статистики сведений о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации подтверждает неизменный рост числа обращений. В 2010 г. к Уполномоченному поступили документы из государственных органов и обращения граждан в количестве 56801 единицы корреспонденции, из них 29064 – являлись жалобами (табл. 1)⁴¹.

Таблица 1.

Количество обращений к Уполномоченному по правам человека 2009-2010 г

	2009 г.	2010 г.	2010 г. к 2009 г.	в %
Количество обращений, в том числе жалоб	54046	56801	+2755	+5,1%
	32043	29064	-2979	-9,3%

Поэтому практика административных наказаний нуждается в более внимательном отношении с позиции соблюдения прав человека. Современная российская административная практика в большей степени основывается на Кодексе об административных правонарушениях.

Пристального внимания заслуживают достаточно часто совершаемые органами исполнительной власти процессуальные ошибки. Так Пленум Верховного Суда РФ разъясняет, что «нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием

⁴⁰ Правительство Московской области. В прошлом году возросло число обращений к Уполномоченному по правам человека в Московской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mosreg.ru/news/40275.html>

⁴¹ См. : Уполномоченный по правам человека. Сведения о количестве и тематике обращений граждан (по годам) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ombudsmanrf.ru/2010-03-24-07-45-44.html>

для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (часть 2 статьи 206 АПК РФ) либо для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (часть 2 статьи 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело»⁴².

Всесторонне, полно и объективно рассмотреть каждое дело, и соответственно уменьшить число нарушений процессуальных требований не позволяет нагрузка по административным делам. Ежегодно к административной ответственности привлекается достаточно большое число граждан, которое возрастает с каждым годом, так Высший Арбитражный суд РФ за первое полугодие 2011 г. рассмотрел 43858 дел в первой инстанции по спорам возникающим из административных правонарушений (что на 7,4 % больше по сравнению с первым полугодием 2010 г. – 40850), а доля рассматриваемых арбитражными судами субъектов Российской Федерации споров, возникающих из административных правоотношений, в общем количестве споров увеличилась за первое полугодие 2011 г. и составила 32,4 % по сравнению с первым полугодием 2010 г. (31%)⁴³. Средняя нагрузка по административным делам в Воронежской области в 2007 г. составила 70,2 дела в месяц (в 2006 г. – 62,1)⁴⁴, в объективности и тщательности такого

⁴² Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в ред. Постановлений Пленума ВАС РФ от 20.06.2007 № 42, 26.07.2007 № 46; 20.11.2008 № 60; 10.11.2011 № 71) // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8; 2007. № 8; 2007. № 9; 2009. № 1.

⁴³ См. : Высший Арбитражный Суд РФ. Справка основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии в 2010–2011 гг. Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/news/totals/>

⁴⁴ См. : Управление Судебного департамента в Воронежской области. Обзор состояния судимости и работы мировых судей Воронежской области за 12 месяцев 2007 года. Режим доступа : http://www.usd.vrn.ru/stat/obz_mir_2007.html

рассмотрения возникают сомнения. Упрощенный и ускоренный порядок оформления и рассмотрения протоколов об административных нарушениях способствует практике несправедливого наложения административного взыскания и, соответственно, нарушения прав, а порой и свобод человека. Здесь речь идет не только об умышленном злоупотреблении своими должностными обязанностями работниками органов государственной власти, но также и о заблуждениях, невнимательности и недобросовестности при исполнении работы. Данные факторы приводят к увеличению количества совершаемых административных ошибок в административной практике.

Для раскрытия соотношения двух категорий «административная практика» и «административная ошибка» обратимся к словам С.С. Алексеева: «необходимо строго различать практику как конкретную организаторскую деятельность в области права и практику как итог, результат этой деятельности. Первая – это сфера фактической жизни права, основа научного познания, придающая ему и смысл, и ценность; вторая – один из специфических правовых феноменов, включающийся в правовое регулирование»⁴⁵. Здесь выделяются два различных аспекта административной практики, позволяющие выделить два различных правовых содержания данной категории, с которым мы и будем соотносить административную ошибку.

В первом случае административная практика выступает как сфера деятельности, в которой совершается административная ошибка, как среда ее формирования. Во втором случае, исходя из определения категории «административная ошибка», следует, что она, так же как и практика является результатом, правда ее главное отличие – наличие негативных последствий и более конкретный характер, то есть она является конкретным, уже наступившим результатом конкретного действия властного субъекта(-ов) административного права. В этом случае административная ошибка является

⁴⁵ Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юридическая литература, 1981. Т. 1. С. 340.

неотъемлемой частью, одной из составляющих административной практики. Но и в том и в другом случае прослеживается тесная взаимосвязь данных категорий, которая заключается в том, что административные ошибки проявляются в административной практике административных органов.

Для создания в России положительного правового климата, способствующего формированию административной практики, соответствующей стандартам международного права, значительную роль играет выявление и преодоление административных ошибок, если этому уделяется достаточное внимание со стороны административных органов. Качественный и количественный показатель административных ошибок может выступать как один из важных критериев оценки уровня сложившейся административной практики. Анализ механизма их возникновения и последующие меры по их исправлению и недопущению должен способствовать конкретизации общих норм права в той мере, в какой это обусловлено потребностями общества и самой правовой системы. В этом случае именно административные органы играют центральную роль в положительном целенаправленном изменении общественной жизни.

§ 3. Юридическое значение административной ошибки.

Противоправность и вредность ошибки

Всякий правовой феномен может быть познан в полном объеме лишь в том случае, если он будет изучен не только с точки зрения заключенных в нем прав и обязанностей и не только с точки зрения оснований, из которых он возникает, но и с точки зрения того значения, которое он приобретает как юридический факт, служащий основанием возникновения новых прав, причиной наступления новых правовых последствий.

Административная ошибка – это правовая категория. Юридическое значение юридической ошибки в правоведении основывается на разных точках зрениях, куда входят такие категории как правонарушения и заблуждения⁴⁶.

Формализовать административную ошибку и определить ее нормативные границы возможно через юридические факты и правоотношения⁴⁷. Здесь юридический факт интересует нас как основание возникновения прав и правоотношений в сфере государственного управления. Для того чтобы выделить из множества совершаемых деяний органов исполнительной власти административные ошибки необходимо разработать и закрепить ценностную систему юридических критериев, среди которых центральное место следует отвести законности. Здесь следует согласиться с А.Б. Лисюткиным, что для установления юридического значения исследуемой нами категории необходимо не только выявить причинные связи и закономерности ее наступления, но и соотнести ошибки с нормативными и общеобязательными ценностями общества⁴⁸. Второй аспект представляет трудности, так как в

⁴⁶ См. : Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоведения : теоретико-методологический аспект. С. 41.

⁴⁷ Там же. С. 40.

⁴⁸ См. : Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. С. 99–100.

современных российских условиях постоянно изменяется законодательная база, а вместе с ней и основные ориентиры и ценности общества в сфере государственного управления. Следовательно, очень сложно зафиксировать факт совершения ошибки, тем более что, как показывает административная практика, они допускаются там, где существуют законодательные пробелы по регулированию административно-правовых отношений.

Ошибка как общенаучная категория имеет предметное и функциональное значение, следовательно, и административная ошибка имеет пределы своего проявления в рамках административно-правовых отношений. Такое свойство ошибки позволяет выявить причины ее наступления и дает возможность установить правовые критерии ее фиксации.

Проблема формализации административной ошибки связана с неопределенностью и относительностью занимаемого ею места в системе административно-правовых категорий. Поэтому для полного раскрытия юридического значения ошибки необходимо проанализировать ее взаимоотношение с юридическим фактом, законностью, административно-правовым отношением, административным правонарушением.

Во всех отношениях, возникающих в сфере государственного управления, в той или иной форме участвуют органы исполнительной власти. Любое административное правоотношение появляется вследствие определенных юридических фактов, с которыми связывается возникновение, изменение или прекращение правоотношений при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами.

Появление административной ошибки влечет за собой определенные юридические последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений. Поэтому административные ошибки можно рассматривать как один из элементов фактического состава, с которым закон связывает наступление определенных правовых последствий.

По характеру и по их связи с волей людей обычно различают два основных вида юридических фактов: события и действия.

Под юридическими событиями понимаются такие юридические факты, которые в своем осуществлении не зависят от воли людей. Под юридическими действиями понимаются факты, наступающие по воле людей. Особой разновидностью действий в административном праве выступают юридические формы исполнительной деятельности, индивидуальные акты управления⁴⁹.

Интересным представляется отнесение ошибки к юридическому событию в Римском праве⁵⁰. Юридическое значение признавалось не за «ошибкой в праве», поскольку незнание закона не освобождало от ответственности, а за «ошибкой в факте». Такого же мнения придерживается и М. Рожкова, считая, что «фактическая ошибка как юридическое событие может иметь значение в том случае, если норма права предусматривает правовую модель такого явления, связывая с ней наступление определенного последствия». Далее она же пишет, что «признание за ошибкой в расчетах значения юридического факта вовсе не означает, что сами расчеты следует рассматривать в качестве самостоятельного юридического факта»⁵¹. Данная точка зрения примечательна в той части, что ошибка приобретает значение лишь при определенных условиях, то есть ошибка устанавливается правоприменителем в каждом конкретном случае. В то же время значение юридического факта определяется в нормах права, а административная ошибка материализуется как результат неправильного применения норм права в реальной ситуации.

⁴⁹ См. : Смоленский М.Б. Административное право. Ростов н/Д : Феникс, 2005. С. 34–35.

⁵⁰ Курс римского частного права : учебник / пер. с итал. Ч. Санфилиппо; под ред. Д.В. Дождева. М. : БЕК, 2000. С. 67.

⁵¹ Рожкова М. Юридические факты в гражданском праве // Приложение к ежемесячному юридическому журналу «Хозяйство и право». М. : Новости, 2006. № 7. С. 80.

Не вызывает сомнения, что две данные категории относятся к реальностям правовой и социальной действительности. В административном праве ошибку следует рассматривать как специфический юридический факт в форме действия, так как она является результатом активного волеизъявления субъекта (органов государственного управления), которое по своему характеру может быть как в виде неправомерного действия (бездействия), так и в виде неправомерного нормативного правового акта или административного акта. Последствием административной ошибки является возникновение, изменение или прекращение правоотношений, что подтверждает необходимость и возможность на практике нормативного закрепления ошибки, так как «правовая норма способна регулировать только такие отношения между людьми, которые выражаются или могут выражаться в актах их волевого поведения»⁵². Характеризуя правоотношение как «юридическую форму выражения связи между субъектами права относительно возможности реализации ими потребностей и охраняемых законом интересов»⁵³, получаем очевидную связь правоотношения и административной ошибки через потребности и интерес, что облегчает определение юридического значения ошибки. В случае нарушения баланса интересов, а соответственно, также прав и обязанностей у субъектов правоотношения, вследствие ошибки появляется возможность оспаривания действий и изменения правоотношений. Юридические факты, а следовательно, и административные ошибки, с точки зрения влияния,

⁵² Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М. : Право и государство, 2005. С. 80.

⁵³ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка» : теоретико-методологический аспект. С. 256.

которое они оказывают на динамику правоотношения, можно подразделить на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие⁵⁴.

Административная ошибка, как и другие ошибки, в рамках конкретных правоотношений субъективна, то есть она относится к субъекту права и отражает несовпадение целевой установки органов государственного управления, должностных лиц или государственных служащих с результатом их деятельности по отношению к другому участнику административно-правовых отношений, что, в свою очередь, наделяет его правом требования исправления допущенной ошибки, препятствующей реализации его законных интересов, свобод, прав и обязанностей. Отсюда можно сделать вывод о неразрывной связи ошибки с субъектом и с правоотношением, то есть юридическое значение административная ошибка получает в рамках административно-правовых отношений. Уточнить юридическое значение ошибки помогает мнение О.С. Иоффе согласно с Я.М. Магазинером, что «неправомерным является не состояние само по себе, а поведение людей, воздерживающихся от исполнения возложенной на них обязанности по устранению последствий, вызванных определенным состоянием. Иначе говоря, юридическое значение имеют не события сами по себе, а те последствия, которые они порождают в области отношений между людьми»⁵⁵. Таким образом, юридическое значение ошибке придают ее последствия, то есть негативный результат.

Для полного выявления юридического значения ошибки требуется ее сопоставление с такой социально-правовой категорией как законность.

⁵⁴ См. : Основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений. Советское гражданское право : учебник : В 2 т. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. О.А. Красавчикова. М. : Высш. шк., 1985. Т. 1 С.85–86.

⁵⁵ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 2-е изд., испр. / редкол. : А.Л. Маковский, О.Ю. Шилохвост. М. : Статут, 2003. С. 670.

Соотношение данных понятий выявляет такие качества административной ошибки, как противоправность и вредность: которые заключаются в том, что она препятствует достижению нормативно закрепленной цели, которая достигается посредством реализации субъективных прав и юридических обязанностей. Субъективные права являются одним из средств выражения интереса в праве. В административной сфере защита интересов государства в целом и его граждан в частности – одна из первоочередных целей государственного управления. Таким образом, нормативные пределы юридического значения административной ошибки можно определять с помощью законодательно закрепленных субъективных прав, юридических обязанностей и интересов.

Вредность ошибки заключается в первую очередь в самом негативном результате, который характеризуется наступлением вредных последствий для государства, общества или личности. У лица, по отношению к которому обнаружена ошибка, затрагивающая его субъективные права и охраняемые административно-правовыми или иными нормативными актами интересы, возникает право на защиту и восстановление нарушенных прав и интересов. Данное свойство ошибки поднимает вопрос о ее противоправности, которую также упоминали А.Б. Лисюткин и В.Н. Карташов⁵⁶. Данное качество присуще различным видам правовых ошибок, например судебной ошибке. Так И.М. Зайцев обосновывал объективную противоправность ошибок, которые становятся реальностью независимо от того, осознают ли их судьи⁵⁷.

Отграничить правомерно или противоправно какое-либо деяние возможно с помощью такого объективного признака, как общественная вредность, которая заключается в посягательстве данного действия (бездействия) на приоритеты и ценности общества или на частные и общественные интересы.

⁵⁶ См. : Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность : вопросы теории и практики : учебное пособие. С. 47.

⁵⁷ Зайцев И.М. Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1987. С. 8–9.

Исходя из этого административная ошибка наделена такими признаками, как противоправность и вредность, поскольку она выступает негативным результатом, посягающим на интересы и ценности отдельного человека и общества в целом. Вредность ошибок заключается также в том, что они вносят элементы напряженности и конфликтности в административные правоотношения.

Достаточно распространенное в юридической теории положение о том, что противоправность есть юридическое выражение общественной опасности, требует уточнения. Противоправность должна быть не отделима от общественно опасного, вредного. Но в действительности можно наблюдать следующие положения: во-первых, не все, что запрещено законом в качестве противоправного, в действительности общественно вредно и опасно; во-вторых, не все, что общественно опасно, запрещено законом как противоправное. Эти два явления нежелательны и показывают, насколько важным является адекватное совмещение в действующем законодательстве общественно вредного и противоправного. Противоправным следует считать не только поведение, нарушающее конкретные нормы права, но и поведение, противоречащее правовым принципам данной системы, отрасли или института права, хотя бы это поведение и не противоречило конкретной норме права⁵⁸.

Как вредность, так и противоправность относятся к объективным свойствам административных ошибок. Субъективную сторону отражает вина должностного лица или органа государственной власти. Противоправность административной ошибки основывается на поведении лица, ее совершившего, которое характеризуется известным единством объективного и субъективного моментов, поэтому и требования по соблюдению закона касаются прежде всего этих двух сторон. Объективный критерий поведения субъектов права состоит в установлении соответствия их поведения тому,

⁵⁸ См. : Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. М. : Статут, 2001. С. 37.

которое предписано законом и находит свое выражение в понятиях правомерного или противоправного поведения. Субъективная же оценка поведения субъекта права находит свое выражение в закреплённом законом принципе вины, являющемся базовым началом правовой ответственности.

Относительно, например, судебной ошибки Г.А. Жилин полагает, что она является процессуальным правонарушением и в качестве таковой может рассматриваться лишь при наличии вины судьи (судей)⁵⁹. И.М. Зайцев придерживается другой точки зрения, согласно которой нет надобности связывать ошибки с виной должностных лиц⁶⁰. Реальное положение дел ближе ко второму мнению, так как иначе получим, что для устранения негативных последствий придется привязываться к вине должностного лица, что может повлиять на устранение или исправление ошибки. Ведь именно недостижение поставленных целей, искажение и нарушение порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также заблуждение являются важным критерием квалификации деяния как административной ошибки. Невинность должна непременно учитываться при привлечении к ответственности и отнесении действия (бездействия) к административной ошибке.

Противоправность административной ошибки, заключающаяся в нарушении норм права, поднимает другой немаловажный вопрос об ответственности за совершенное деяние. Здесь принципиально то, что соблюдение законодательно закреплённых норм охраняется мерами юридической ответственности. Их основная функция направлена не на формальное наказание виновного, а на то, чтобы обеспечить нарушенный интерес гражданина и общества, а также восстановить нарушенные противоправным поведением общественные отношения. Деяние, не

⁵⁹ См. : Жилин Г.А. Целевые установки гражданского судопроизводства и проблема судебной ошибки // Государство и право. 2000. № 3. С.53.

⁶⁰ См. : Зайцев И.М. Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 8–9.

являющееся противоправным, не может повлечь за собой наступление ответственности. Все это можно сказать и по отношению к цели преодоления и исправления административных ошибок. Сам факт существования и неотвратимости наступления ответственности должен обеспечить организующие начала в деятельности общества⁶¹.

Обычно юридическую ответственность связывают с правонарушением, но административные ошибки и правонарушение хотя и однопорядковые, но различные правовые категории. В реальной жизни данные правовые дефекты довольно близки и четкая грань между ними порой отсутствует.

Для начала необходимо определить, что следует понимать под административным правонарушением. Одни авторы относят к данной категории лишь административные проступки в значении ст. 2.1 КоАП. Но существует и другое мнение, что административные правонарушения делятся на два основных вида: а) неисполнение позитивных юридических обязанностей, вытекающих из норм административного права; б) нарушение административно-правовых запретов, установленных КоАП. Различие их в том, что первые – это «чисто» административные правонарушения, а вторые аналогичны по своей сути уголовным правонарушениям. Дисциплинарные проступки при этом стоят отдельно⁶².

А.Б. Зеленцов предлагает рассматривать понятие «административное правонарушение» в широком смысле, включая в него: а) административные проступки (в значении ст. 2.1 КоАП), которые связаны с нарушением запретов, установленных административно-наказательным законодательством; б) административно-дисциплинарные проступки, которые обусловлены нарушением запретов и неисполнением обязанностей, установленных законодательством о публичной службе; в) нарушения субъективных прав и свобод граждан действиями и решениями должностных

⁶¹ См. : Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. : В.М. Корельского, В.Д.Перевалова. М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 419.

⁶² См. : Протасов В.Н. Вопросы теории права. М. : Новый Юрист, 1997. С. 137.

лиц и органов управления в значении ст. 2 Закона от 27 апреля 1993 г. Последняя группа проявляется при издании правовых актов управления и при неисполнении обязанностей в сфере публичного управления. А.Б. Зеленцов обозначает их в узком смысле как административные правонарушения⁶³.

Основной критерий различия ошибки и правонарушения А.Б. Зеленцов видит в следующем: «В административной правоприменительной деятельности ошибку, как и правонарушение, необходимо относить к правовым дефектам или правовым аномалиям и рассматривать как различные типы девиантного поведения, основные характеристики которых выражаются через различные категории: ошибка – через непреднамеренность, а правонарушение – через виновность»⁶⁴.

Соответственно возникает вопрос взаимосвязи ответственности и ошибок. Ответ на него заложен в словах Л.И. Спиридонова, который считает, что в ряде случаев правовая ответственность может наступать не только вследствие правонарушения, но и при совершении лицом «объективно противоправного деяния»⁶⁵, к которому ранее и была отнесена административная ошибка. Примерно такого же мнения придерживается Г.К. Матвеев, говоря, что перед судом одинаково отвечают все, хотя среди ответчиков есть и невиновные лица, а также лица, действия которых не находились в прямой причинной связи с ущербом, либо же лица, вообще не причинившие никаких убытков или же причинившие его правомерно (крайняя необходимость)⁶⁶.

⁶³ См. : Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. Изд. 2-е, испр. и доп. С. 443.

⁶⁴ Там же. С. 449.

⁶⁵ Спиридонов Л.И. Теория государства и права : учебник. М. : Проспект, 1999. С. 288.

⁶⁶ См. : Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. М. : Юрид. лит., 1970. С. 6–7.

Назначение ответственности за административные ошибки не должно сводиться только к наказанию. Ее главная задача – стимулировать позитивную деятельность потенциального субъекта, а если эта деятельность на практике таковой не является, использовать такие меры, как, например, смена персонального состава, замена руководящего должностного лица и т.п.

Последствия административной ошибки исключительно вредны для нормального функционирования государства, для законности и правопорядка. В силу этого любая административная ошибка должна повлечь ответственность совершившего ее органа или должностного лица. Если следовать данной точке зрения, то увидим, что административная ошибка и правовая ответственность – две взаимосвязанные категории, что еще раз подтверждает необходимость законодательного закрепления понятия «административная ошибка» для того, чтобы правильно применять ответственность за ее совершение. Разработка понятия «административная ошибка» имеет особую социальную значимость, так как она возникает в основном в результате неправильной властной деятельности специальных субъектов, что свидетельствует о ее повышенной вредности для интересов общества⁶⁷.

⁶⁷ Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении : понятие и виды. С. 38–39.

§ 4. Административная ошибка в системе правовых ошибок: особенности и соотношение

Явление общественной и политико-государственной жизни, которое мы привыкли называть ошибкой, обладает некоторой устойчивой совокупностью общих признаков и черт. Они позволяют нам отличать ошибку от сходных явлений, например: заблуждения, обмана, иллюзии и т. п.

Для выяснения юридических свойств административной ошибки важное значение имеет изучение категории «правовая ошибка» (или «юридическая ошибка»), которой было посвящено много трудов ученых-юристов⁶⁸. Так как

⁶⁸ См. например : Борискова И.В., Дудоров Д.И. Юридическая техника и правовые ошибки // Юридические записки. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. Вып. 20. : Гражданское общество и государство в России : обеспечение демократии и правомерности. С. 32–46; Осипов М.Ю. Пути профилактики ошибок в правовом регулировании // Право и государство : теория и практика. М. : Право и государство, 2008. № 4 (40). С. 18–20; Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М., Мацкевич. М. : Проспект, 2009. 1120 с.; Есаков Н. Юридическая ошибка в уголовном праве США // Уголовное право. М. : Интел-Синтез, 2002. № 2. С. 25–27; Кочетков Н.С. Юридическая ответственность и другие способы борьбы с деформациями профессионального правосознания юриста, повлекшими за собой юридическую ошибку // VII Межвузовская конференция студентов и молодых ученых г. Волгограда и Волгоградской области «Право и юриспруденция» (Волгоград, 12–15 ноября 2002 г.) : тез. докл. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003. Вып. 2. С. 17–19 ; Загоровский А. Принуждение, ошибка и обман и их влияние на юридическую сделку // Юридический вестник. М. : Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1890. № 1. С. 3–21; Лисюткин А.Б. Конкуренция, коллизия и ошибка в юридической практике (функционально-теоретический аспект) // Право. Законодательство. Личность: очерки. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. Вып. 2. С. 63–74; Баязитов Р. Как избежать юридических ошибок? // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. Минск, 1997, № 3. С. 9–19; Казгериева Э.В. Понятие и виды

бесспорен тот факт, что административная ошибка является одной из ее разновидностей.

Согласно А.Б. Лисюткину, юридическая «ошибка – это негативный результат, обусловленный сложностью и противоречивостью социального развития и неправильностью юридически значимых действий участников общественных отношений, который препятствует достижению поставленных целей и предполагает возможность возникновения или изменения субъективных прав и юридических обязанностей участников общественных отношений»⁶⁹. Данное определение является собирательным и подходит для всех разновидностей правовых ошибок, в том числе и для административной.

Система правовых ошибок, как и любая другая система, складывается из основных элементов, которые представляют собой различные виды ошибок. Их дифференциацию можно провести на основе деления права на различные отрасли, в итоге можно получить ошибки в уголовном, гражданском, административном и других отраслях права. Наиболее изученными здесь являются ошибки в уголовном праве. Им посвящено множество трудов ученых-юристов⁷⁰, согласно которым уголовная ошибка характеризуется как

юридических ошибок // Право : теория и практика. М. : Тезарус, 2006. № 8 (79). С. 57–59; Мусаелян Л.А. Юридическая правда : сущность концепта и его методологическое значение // Ученые записки юрид. факультета. 2010. № 18. С. 10–24; Бибик О. Культурологический аспект учения о юридической ошибке // Уголовное право. М. : АНО «Юридические программы», 2009. № 2. С. 10–15.

⁶⁹ Лисюткин А.Б. О понятии категории «ошибка» в юриспруденции : логико-философский аспект. С. 26.

⁷⁰ См. например : Шелевая Л.С. Ошибка и ее значение в уголовном праве // Право. Свобода. Личность : сб. науч. тр. Пенза : Пензгу, 2008. С. 196–201; Ширванов А.А. Понятие ошибки в уголовном судопроизводстве и ее отличие от правонарушения // Российский следователь. М. : Юрист, 2005. № 7. С. 8–12; Фаткуллина М.Б. Юридические и фактические ошибки в уголовном праве : проблемы квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 23 с. ; Якушин В.А. Ошибка и ее влияние на вину и ответственность по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

«заблуждение лица относительно объективных свойств общественно опасного деяния... это заблуждение лица относительно характера и степени общественной опасности совершаемого действия и его противоправности»⁷¹, или как «заблуждение относительно фактических и юридических признаков совершенного деяния»⁷², как «представление лица о фактических и юридических признаках или свойствах преступного деяния и его последствий»⁷³. Стоит согласиться с мнением Ф.Г. Гилязева, что «во всех определениях понятия ошибки в уголовном праве, сформулированных в юридической литературе, усматривается существенный признак, заключающийся в расхождении между объективным содержанием ситуации и ее субъективным восприятием»⁷⁴.

В уголовном праве важно установление факта ошибки для квалификации деяния, которое является преступлением.

В следственно-судебной практике наиболее часто встречается ошибка в конструктивных признаках состава преступления. Заблуждение здесь возможно как в предмете, так и в объекте. В связи с тем, что объект преступления чаще всего выступает в качестве конструктивного признака, то ошибка в отношении него имеет огромное значение для субъективного вменения и квалификации преступлений. Данная ошибка обычно не влияет

Казань, 1985. 17 с. ; Кириченко В.Ф. Значение ошибки по советскому уголовному праву. М. : Изд-во АН СССР, 1952. 96 с.; Горячев И. Н. Презумпция знания закона и принцип несущественности юридической ошибки в уголовном праве России : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2010. 24 с.

⁷¹ Якушин В.А. Ошибка и ее уголовно-правовое значение. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1985. С. 35.

⁷² Советское уголовное право. Общая часть / под ред. Г.А. Кригера. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во МГУ, 1988. С. 46–50.

⁷³ Дагель П.С., Котов Д.П. Субъективная сторона преступления и ее установление. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1974. С. 210.

⁷⁴ Гилязев Ф.Г. Особенности вины и значение ошибки в уголовном праве. Уфа : Изд-во Башк. ун-та, 1993. С. 11.

на форму вины. Она существует в границах умысла и определяет его содержание и направленность, которые в свою очередь определяют содержание вменяемого и уголовно-правовую оценку содеянного⁷⁵.

Значение же административной ошибки заключается в возможности граждан защитить и восстановить свои права, свободы и интересы, которые были нарушены в связи с совершением ошибочного деяния органами государственного управления, их должностными лицами или государственными служащими.

Основными отличиями двух разновидностей ошибок являются субъект, объект и юридические последствия (значение) деяния.

Уголовная ошибка: субъект – это лицо, совершившее преступление; объект – объективные и субъективные признаки общественно опасного деяния⁷⁶; значение – квалификация преступления.

Административная ошибка: субъект – органы исполнительной власти, административные органы, должностные лица и государственные служащие; объект – нормативно закрепленные права, свободы и интересы граждан, юридических лиц; значение – основание возникновения права на восстановление нарушенных прав, свобод, интересов.

Отдельно следует отметить такую разновидность часто встречающихся ошибок, как судебная. Именно она имеет наиболее близкое значение по отношению к административной ошибке, что обусловлено также ее субъектом, объектом и значением. Термин *судебная ошибка* встречается достаточно часто, в том числе он употребляется и в судебной практике Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего

⁷⁵ См. : Назаров В.В., Якушин В.А. Ошибка в уголовном праве и ее влияние на пределы субъективного вменения. Теоретические аспекты. Ульяновск : Изд-во Ульян. ун-та, 1997. С. 27.

⁷⁶ См. : Гилязев Ф.Г. Особенности вины и значение ошибки в уголовном праве. Уфа : Изд-во Башк. ун-та, 1993. С. 20.

Арбитражного Суда РФ⁷⁷, тем не менее законодательно он не закреплён, более того, в юридической литературе нет его единого определения. Несмотря на это, на основе различных мнений можно выделить общие существенные признаки данного правового явления, обобщив которые мы и получим дефиницию данного термина. И.М. Зайцев определяет судебную ошибку как «не соответствующее целям правосудия действие судебных работников либо последствия такого действия»⁷⁸. Е.Г. Тришина – как «погрешность в деятельности управомоченного субъекта (суда), нарушающую нормы процессуального и (или) материального права, не достигающую целей гражданского судопроизводства, в результате которой акт правосудия либо отдельное процессуальное действие становится

⁷⁷ См., например : Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2008 № 38-В08-6 «Об оставлении без изменения решения : удовлетворяя иск об индексации сумм возмещения вреда здоровью, ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью, взыскании задолженности, суды установили правомочность заявленных истицей требований и надлежащую обязанность ответчика исполнить принятое судебное решение». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: www.consultant.ru ; Определение Верховного Суда РФ от 10.06.2008 № 36-Г08-7 «О рассмотрении кассационной жалобы Местной религиозной организации «Объединенная Методистская Церковь» г. Смоленска на решение Смоленского областного суда от 24 марта 2008 года по делу по заявлению прокурора Смоленской области о ликвидации Местной религиозной организации «Объединенная Методистская Церковь» г. Смоленска». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом президиума Курганского областного суда». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 102. «Обзор практики применения Арбитражными судами статьи 409 ГК РФ» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 4.

⁷⁸ Зайцев И.М. Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1987. С. 5.

неправомерным»⁷⁹. Судебная ошибка у Б.В. Красильникова – это «допущенное судом отступление от целей и задач гражданского судопроизводства, установленное в процессуальном порядке уполномоченной судебной инстанцией»⁸⁰. Л.В. Трофимова в судебной ошибке видит «неправильное действие судебных работников, препятствующее достижению ими определенной цели и влекущее наступление негативных последствий, в том числе и отмену ошибочного решения»⁸¹. Небольшая часть приведенных примеров определения судебной ошибки в литературе дает возможность выявить общую закономерность данного явления, которая позволяет охарактеризовать судебную ошибку как негативный результат судебной деятельности органов судебной власти, противоречащий целям судопроизводства. Сравнивая это определение с сформулированным нами определением административной ошибки, видим значительное сходство, которое дает возможность сопоставить данные правовые явления и выделить как их общие признаки, так и различия.

Во-первых, субъектом и административной, и судебной ошибок является специальный субъект, наделенный властными полномочиями, относящийся к различным ветвям государственной власти (в первом случае – исполнительной, во втором – судебной).

Во-вторых, объект – цели деятельности субъектов : (для административной ошибки – отстаивание законодательно закрепленных прав, свобод и интересов граждан, юридических лиц; для судебной – цели судопроизводства, указанные в нормативно-правовых актах).

⁷⁹ Тришина Е.Г. Проблема судебного контроля в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 11.

⁸⁰ Красильников Б.В. Судебная ошибка по гражданскому делу как следствие несовершенства материального и процессуального законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 76

⁸¹ Трофимова Л.В. Основания к отмене судебных решений, не вступивших в законную силу : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 130.

В-третьих, значение административной и судебной ошибки – возникновение прав и обязанностей по устранению и исправлению последствий, вызванных негативным результатом деятельности властных субъектов. Например, согласно Постановлению ФАС Северо-западного округа от 22 мая 2003 г. № А56-37085/02, «у ИМНС отсутствовали полномочия для отмены вынесенного ею решения о реструктуризации задолженности налогоплательщика в связи с тем, что указанное решение должно было быть вынесено другой ИМНС, поскольку такой способ устранения налоговым органом своей ошибки законодательством о налогах и сборах не предусмотрен»⁸². В соответствии с ним у юридического лица возникло право на устранение ошибки, допущенной ИМНС, в итоге решение налоговой инспекции было отменено.

Подобное право возникает и в случае возникновения судебной ошибки. Так согласно Постановлению от 3 октября 2008 г. по делу № А29-4113/2007 Федеральный арбитражный суд Волго-вятского округа в кассационной инстанции вынес решение об отмене решения Арбитражного суда Республики Коми от 17 апреля 2008 и постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2008 г. по делу № А29-4113/2007 и направлении дела на новое рассмотрение в Арбитражный суд Республики Коми в связи с ошибочностью выводов суда первой инстанции, а затем и апелляционной⁸³.

⁸² См. : постановление ФАС Северо-Западного округа от 22.05.2003 г. № А56-37085/02 «Об оставлении кассационной жалобы Инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Центральному району Санкт-Петербурга без удовлетворения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: www.consultant.ru

⁸³ См. : постановление арбитражного суда кассационной инстанции Нижнего Новгорода от 3 октября 2008 г. по Делу № А29-4113/2007 «О рассмотрении кассационной жалобы истца – индивидуального предпринимателя Козлова С.В. на решение Арбитражного суда Республики Коми от 17.04.2008 и на постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 15.07.2008 по иску индивидуального предпринимателя

Систему правовых ошибок можно представить и в другом ракурсе, подразделив их по видам юридической деятельности на доктринальные, законотворческие (нормотворческие), правоприменительные, интерпретационные⁸⁴. Любая из них может быть административной ошибкой, но так как ее субъектом выступают органы исполнительной власти, целью которых в первую очередь является исполнение законов, принятых законодательными органами, то прежде всего, административная ошибка относится к категории правоприменительных, затем интерпретационных и уже в последнюю очередь нормотворческих ошибок.

Из всех разновидностей правовых ошибок именно правоприменительные одними из первых попали во внимание ученых. Их исследование было предпринято на уровне некоторых отраслей права и отдельных сфер правоприменения. Правоприменительная ошибка – это результат неправильной властноорганизующей деятельности правоприменителя, противоречащий нормам права, допущенный из-за невыполнения необходимого комплекса условий для достижения истинной цели, вследствие добросовестного заблуждения или имевшей место неосторожности, который квалифицируется в качестве ошибочного компетентным органом⁸⁵. В качестве критерия ошибочности данной категории могут выступать три принципа правоприменения: законность, обоснованность и целесообразность⁸⁶. Данный вид ошибок совершается в процессе правоприменительной практики, под которой Н.Н. Вопленко и А.П. Рожнов

С.В. Козлова к Администрации муниципального образования «Город Сыктывкар» об обязанности заключить договор купли-продажи земельного участка». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа : www.consultant.ru

⁸⁴ См. : Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. С. 130.

⁸⁵ См. : Мурсалимов К.Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 13-14.

⁸⁶ См. Русских В.В. Правоприменительные ошибки сотрудников органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1998. С. 8.

понимают «явление преимущественно юридическое, аккумулирующее в себе опыт применения государственно-властным компетентным органом различных правовых (как материальных, так и процессуальных) норм⁸⁷. В первую очередь сюда следует отнести деятельность органов государственной власти по исполнению законодательных актов. Большая часть административных ошибок появляется именно в процессе правоприменения.

Под законодательными ошибками чаще всего понимают результат несоблюдения законодательным органом общепринятых правил, стандартов и требований в области разработки и принятия законодательных актов⁸⁸. Основным субъектом их совершения, как это следует из определения, выступают законодательные органы государственной власти. Если закон (законодательный акт) воспринимать не в точном смысле слова, как «юридический акт, принятый высшим представительным органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением населения (в порядке референдума) и регулирующий, как правило, наиболее важные общественные отношения», а в широком – как «нормативный правовой акт в целом или как установленное государством общеобязательное правило»⁸⁹, то к законодательным (нормотворческим) ошибкам можно отнести часть административных ошибок, совершаемых органами исполнительной власти в процессе их деятельности, связанной с нормотворчеством. В свою очередь административные ошибки составляют часть категории нормотворческих ошибок, которую следует назвать «административные нормотворческие ошибки».

⁸⁷ Вопленко Н.Н., Рожнов А.П. Правоприменительная практика : понятие, основные черты и функции : монография. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. С. 82.

⁸⁸ См. : Надеев Р. Законотворческие ошибки // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 20–22.

⁸⁹ Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М. : ИНФРА-М, 2007. С. 858.

Руководствуясь классификацией нормотворческих ошибок на юридические, грамматические и логические⁹⁰, скажем, что наиболее распространены юридические ошибки, выявить которые чаще всего возможно лишь в ходе правоприменительной практики. К ним можно отнести декларативные трудно реализуемые в реальности нормы, противоречивые акты, дублирование правил, размывание ответственности и т. п. Следует согласиться с Ю.Н. Стариловым в том, что «отрицательные результаты административного нормотворчества являются на практике порой более вредными, чем неудачный опыт законодательной деятельности, то есть подзаконные нормативные правовые акты могут представлять вред не меньший, а порой и больший, чем сами законодательные акты. Негативные результаты административного нормотворчества становятся на практике причинами нарушений частных и публичных интересов физических и юридических лиц, неэффективного публичного управления, возникновения судебных споров»⁹¹.

Между нормотворческими и правоприменительными стоят интерпретационные ошибки, которые возникают в основном из-за возможности субъективного усмотрения органа исполнительной власти, его должностного лица или государственного служащего. Определение данной правовой категории дала С.Г. Пишина, охарактеризовав правоинтерпретационную ошибку как «возникающее в процессе юридической интерпретации отступление от правил толкования, порождающее юридический результат, противоречащий критериям истинности толкования и влекущий негативные социальные и иные последствия»⁹². Интерпретационные ошибки при реализации

⁹⁰ Надеев Р. Законотворческие ошибки. С. 20-22.

⁹¹ Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. С. 68.

⁹² Пишина С.Г. Правоинтерпретационные ошибки. Проблемы теории и практики : Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород : НГУ, 2000. С. 18–20.

систематического толкования могут возникнуть в следующих случаях: игнорирование системной связи норм; неправильная интерпретация бланкетной нормы; неверное разрешение коллизии норм одного нормативного акта; неадекватная интерпретация общей и специальной норм, регулирующих один предмет; неправильное разрешение коллизии норм различных законодательных актов; неадекватное разрешение коллизии норм, созданных одним органом, но в разное время и т. п. Причиной наступления правоинтерпретационных ошибок, возникающих при осуществлении историко-телеологического толкования, может стать неправильный выбор средств изучения исторической обстановки появления интерпретируемой нормы; осуществление неадекватного вывода исторической обстановки по исследованным материалам; неверный выбор средств определения цели интерпретируемой нормы; осуществление не соответствующего исследованным материалам вывода о цели создания нормы.

Толкование является начальной стадией правоприменения, поэтому необходимость выявления интерпретационной ошибки заключается в том, что она может повлечь за собой наступление правоприменительной ошибки. Неправильное толкование норм права органом исполнительной власти или его должностным лицом, повлекшее наступление негативных последствий (например, ошибочное привлечение гражданина к административной ответственности) относится к категории административных ошибок.

Система правовых ошибок может быть представлена с различных точек зрения. Разграничив ее по отраслям права, получим такой неотъемлемый элемент, как административные ошибки. Если представить структуру правовых ошибок по видам юридической деятельности, то следует выделить нормотворческие, интерпретационные и правоприменительные ошибки. Все они могут выступать как подвид административных ошибок. Для проведения глубокого анализа изучаемого правового явления необходимо исследовать его во взаимосвязи с более широкими и более узкими категориями, образующими единую систему правовых ошибок.

§ 5. Классификация административных ошибок

Для изучения и выявления признаков и закономерностей такого правового явления, как административная ошибка, требуется проведение его систематизации. «Классификация выступает не просто как констатация уже достигнутого знания, но выполняет важную методологическую функцию: осуществляя систематизацию определенной предметной области, она, вместе с этим, задает общее направление ее дальнейшего целенаправленного исследования и может провоцировать создание новых научных дисциплин»⁹³.

Принадлежность административной ошибки к системе правовых ошибок позволяет провести аналогию ее с другими видами юридических ошибок. В отечественной юридической науке на данный момент отсутствует классификация изучаемого нами правового явления, но существующие в российской литературе типизации правовых, судебных, уголовных, правоприменительных и других ошибок в связи с близостью предмета исследования могут помочь в выборе принципов и критериев для проведения систематизации административных ошибок.

Создание любой классификации требует соблюдения логических правил деления предметов или явлений, согласно которой необходимо наличие делимого понятия (для нас – административные ошибки), основания деления и членов деления. Важно в процессе систематизации соблюсти следующие правила. Во-первых, деление следует производить только по одному основанию. Это означает, что избранный в начале в качестве основания отдельный признак или совокупность признаков не должны подменяться другими. Во-вторых, деление должно быть соразмерным, или исчерпывающим, то есть сумма объемов членов деления должна равняться объему делимого понятия; не допускаются пропуски отдельных членов деления, а также деления с излишним членом. В-третьих, члены деления

⁹³ Субботин А.Л. Классификация. М. :РАН ; Ин-т философии, 2001. С. 6.

должны взаимно исключать друг друга. И, наконец в-четвертых, деление должно быть непрерывным. Согласно этому требованию, следует избегать скачков в делении и переходить от исходного понятия к однопорядковым видам, но не к подвидам⁹⁴.

Для адекватного отражения нормативной природы административных ошибок проведем их классификацию путем деления по различным самостоятельным научным основаниям:

1) в качестве первого основания деления ошибок на типы выберем «сферы деятельности» субъектов административного права, соответственно получаем следующие виды:

– *правотворческие (нормотворческие)* ошибки, которые появляются в случае несоблюдения следующих критериев. Первый: соблюдение принципов законодательной техники, формальной логики, грамматики и иных требований. Второй: учет социальных и юридических закономерностей, действующих в различных сферах общественных отношений. Неотъемлемый признак правотворческих ошибок – негативные социальные, юридические, а порой и политические последствия⁹⁵.

Данный тип ошибок появляется в момент осуществления функции «административного правотворчества». Разработка проблематики в данном направлении может помочь при осуществлении процедуры признания нормативного акта недействующим в установленном законом административном и судебном порядке⁹⁶.

Данный вид ошибок в свою очередь можно подразделить на подвиды: ошибки в норме права или в нормативно-правовом акте, процедурные и

⁹⁴ См. : Ивин А.А. Логика : учебное пособие. Изд. 2-е. М. : Знание, 1998. С. 88–93.

⁹⁵ См. : Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3. С. 7–13.

⁹⁶ Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 343.

материальные, логические и грамматические, фактические и мнимые, и др.⁹⁷.

– *правоинтерпретационные* ошибки – это возникающее в процессе юридической интерпретации отступление от правил толкования, порождающее юридический результат, противоречащий критериям истинности толкования и влекущий негативные социальные и иные последствия⁹⁸. Опасность такого вида ошибок заключается в масштабности их последствий, так как они в дальнейшем препятствуют правильному применению норм права.

К подвидам данного вида ошибок можно отнести: ошибки, допускаемые в аутентическом и каузальном разъяснении⁹⁹; в грамматическом, логическом, историко-политическом и систематическом способах интерпретации¹⁰⁰ (нарушение способа толкования). В зависимости от существа нарушаемого правила толкования: интерпретационные ошибки в определении объекта и (или) предмета толкования. По объему толкования возможно выделить следующие ошибки: ошибки, приводящие к необоснованно ограничительному толкованию, и ошибки, приводящие к необоснованно расширительному толкованию.

С точки зрения связи с юридическими ошибками правоинтерпретационные ошибки делятся на ошибки, повлекшие правореализационные ошибки;

⁹⁷ См. : Лисюткин А.Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. С. 131.

⁹⁸ См. : Пишина С.Г. Правоинтерпретационные ошибки. Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. С. 8.

⁹⁹ См. : Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С.217.

¹⁰⁰ См. : Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество : проблемы соотношения // Закон : создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М. : Спарк, 1998. С. 67.

ошибки, повлекшие правоприменительные ошибки; ошибки, повлекшие правотворческие ошибки¹⁰¹.

– *правоприменительные* ошибки – противоречащий нормам материального или процессуального права и не достигающий истинных целей правового регулирования результат властной деятельности специальных субъектов правоприменения, который квалифицируется в качестве ошибочного компетентным органом в особом акте¹⁰². Опираясь на этот вид, легче всего проследить механизм их формирования, зафиксировать качества и определить нормативные пределы их формализации в юриспруденции.

Такой тип ошибок можно подразделить на следующие подвиды: ошибки в процессе выявления и анализа фактических обстоятельств дела, ошибки в квалификации, ошибки в принятии решения и издании акта применения нормы права, ошибки в исполнении акта нормы права¹⁰³.

Также правоприменительные ошибки можно подразделить в зависимости от вида осуществления правоприменительной деятельности, то есть, совершаемые в процессе контрольно-надзорного, юрисдикционного или исполнительно-разрешительного правоприменения¹⁰⁴;

2) в качестве другого основания квалификации административных ошибок можно принять – вид административного правоотношения, в рамках которого они возникают и существуют. В итоге получим следующие виды:

– процессуальные, которые возникают в процессе административного дела и соответствующего административного производства (например, ошибка при составлении протокола об административном правонарушении);

¹⁰¹ Пишина С.Г. Правоинтерпретационные ошибки. Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 13–21.

¹⁰² Вопленко Н.Н. Ошибки в правоприменении : понятие и виды. С. 41.

¹⁰³ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С. 203–208.

¹⁰⁴ Мурсалимов К.Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 13–14.

– материальные, возникающие при осуществлении текущей публично-управленческой деятельности в материальных административно-правовых отношениях соответствующего вида (например, предоставление гражданину неполной информации);

3) в зависимости от типа поведения субъекта, совершившего административную ошибку, их можно разделить на:

- ошибки, совершаемые в форме действий субъекта,
- ошибки, совершаемые в форме бездействия субъекта;

4) с точки зрения количества субъектов административные ошибки могут быть:

- совершаемые одним государственным служащим (единоличные),
- совершаемые группой государственных служащих (коллегиальные) или несколькими государственными служащими;

5) по силе воздействия на результат ошибки бывают:

- незначительные – незначительно мешающие достижению истины и поставленных задач,
- существенные – влияют на принятие законного решения, серьезно препятствуют реализации участниками отношений своих законных интересов и потребностей, а также полностью не позволяют достичь конкретных целей;

6) в соответствии с характером обнаружения ошибки делятся на:

- фактические или выявленные,
- мнимые или латентные;

7) по степени распространенности различают ошибки:

- нераспространенные,
- относительно распространенные,
- типичные, то есть широко распространенные по времени, в пространстве и по лицам;

8) согласно ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в зависимости от вида и характера

государственной службы, специальных профессиональных обязанностей, административная ошибка совершается на:

- государственной гражданской службе,
- военной службе,
- правоохранительной службе,

– других видах федеральной государственной службы, если они будут установлены путем внесения изменений и дополнений в соответствующий Федеральный закон ¹⁰⁵;

9) по характеру компетенции (или содержания деятельности) органа исполнительной власти совершившего ошибку следует выделять ее следующие виды:

- административные ошибки, совершаемые органом общей компетенции (например, правительства, администрации субъектов РФ и т. д.),
- административные ошибки, совершаемые в отраслевой компетенции (Министерство юстиции, Министерство внутренних дел и т. п.),
- административные ошибки, совершаемые в межотраслевой компетенции (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба государственной статистики и т. д.)¹⁰⁶;

10) по времени существования административные ошибки могут быть:

- устойчивыми (многократными),
- однократными (разовыми);

11) с точки зрения сферы возникновения административные ошибки могут быть:

- внутриорганизационными – совершаемыми «внутри» государственных

¹⁰⁵ О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.11.2003 № 141-ФЗ, 06.07.2006 № 105-ФЗ, 01.12.2007 № 309-ФЗ, 28.12.2010 № 419-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 06.12.2011 № 395-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063; № 46 (ч. 1). Ст. 44372007. № 49. Ст. 6070; 2011. № 1. Ст. 31; № 50. Ст. 7337.

¹⁰⁶ Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 176.

органов,

– внешними – совершаемыми государственным служащим в процессе осуществления управленческой деятельности в отношении не подчинённых ему физических и (или) юридических лиц;

12) по уровню нахождения органа (должностного лица), совершившего ошибку, в системе исполнительной власти РФ:

– административные ошибки, совершаемые федеральными органами исполнительной власти,

– административные ошибки, совершаемые органами исполнительной власти субъектов РФ¹⁰⁷.

14) по влиянию внешних обстоятельств на совершение административных ошибок их можно классифицировать на вынужденные и случайные ошибки. Такое деление связано с наличием ситуаций, при которых высока степень вероятности допущения ошибки или при которых их совершение неизбежно:

– вынужденные ошибки – ошибки, которые возникают при наличии внешних обстоятельств, влияющих на совершение ошибки;

– случайная ошибка имеет место, когда нет внешних обстоятельств, способствующих совершению ошибки, или они не влияют на ее совершение¹⁰⁸.

Приведенные виды ошибок по форме проявления и юридическому значению достаточно разнообразны, поэтому данная классификация может быть дополнена подвидами и делениями по другим основаниям, которые могли быть здесь не учтены. Однако, несмотря на это, данная систематизация поможет в уточнении юридического значения ошибки и ее формализации в правоведении.

¹⁰⁷ Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 175.

¹⁰⁸ Мурсалимов К.Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 13–14.

§ 6. Причины образования административных ошибок

При разработке проблемы любой правовой категории возникает вопрос о причинах ее появления и механизме ее образования, не составляет исключения из этого порядка и проблема административных ошибок. Сложное взаимодействие различных обстоятельств действительности, их влияние на деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц (служащих) порождают административные ошибки. В данном параграфе будут исследованы те обстоятельства, детерминанты, которые так или иначе негативно влияют или могут повлиять на деятельность органов управления и обуславливают появление административных ошибок. Выяснение их природы поможет в дальнейшем при разработке мероприятий по предотвращению, выявлению и дальнейшему недопущению совершения ошибок органами государственной власти и их должностными лицами.

Одной из ключевых причин возникновения ошибок можно назвать противоречие между волей и волеизъявлением. Не зря А.Б. Лисюткин писал, что «ошибки искажают властную государственную волю в конкретных правовых отношениях, являющихся результатом правоприменительной деятельности»¹⁰⁹.

Наличие воли у государства отмечал еще Гегель, характеризуя ее как нечто объективное, само по себе разумное начало, не зависящее в своем основании от признания воли отдельных лиц. Государство, по его мнению, и есть действительность субстанциальной воли¹¹⁰. Позже О.С. Иоффе писал, что «именно воля государства дает законодательное признание потребностям

¹⁰⁹ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка» : теоретико-методологический аспект. С. 146.

¹¹⁰ Гегель Г.В.Ф. Философия права / под ред. П.Н. Федосеева. М. : Мысль, 1990. С. 279–323.

гражданского общества»¹¹¹. Другими словами, государство является сферой выражения и защиты общих интересов. Все потребности гражданского общества неизбежно проходят через волю государства, а затем в форме законов получают всеобщее значение. Такого же мнение придерживается Ю. И. Семенов: «Властная воля есть воля государства, которое является ее носителем. Эта воля фиксируется в нормах, которые именуется правовыми и совокупность которых образует право. Право – есть воля государства. Во властной воле государства проявляются его интересы»¹¹².

Конечно, выразители этой воли – отдельные люди, которые при этом выступают именно в качестве органов государства и действуют в особом урегулированном порядке, который имеет целью придать их актам значение волевых актов государства¹¹³.

Административная ошибка возникает в результате противоречия воли и волеизъявления государства в лице органов исполнительной власти, или, другими словами, в результате противоречия воли властвующего субъекта публичного управления правам и свободам человека и гражданина, порядку деятельности государственных органов, интересам государства, общества, организаций. Таков механизм образования данного вида ошибок. От него производны все причины их появления. «Причины – это те негативные явления и процессы, которые в рамках двухзвенной (бинарной) связи с необходимостью порождают ошибки в профессиональной юридической деятельности»¹¹⁴. Для плодотворного исследования такого механизма

¹¹¹ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / редкол. А.Л. Маковский, О.Ю. Шилохвост. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2003. С. 670.

¹¹² Семенов Ю.И. Формы общественной воли в доклассовом обществе : табуитет, мораль и обычное право // Этнографическое обозрение. 1997. № 4. С.5.

¹¹³ См. : Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. 6-е изд., испр. и доп. С.-Пб.: Н. П. Карбасников, 1914. 155 с.

¹¹⁴ Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность : вопросы теории и практики : учебное пособие. Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 1992. С. 59.

возникновения административных ошибок необходимо выявить не только их каузальную (причины), но и кондициональную (условия) природу.

Классификация причин и условий наступления административных ошибок в связи со сложностью и значительным разнообразием исследуемого правового явления требует использования системного разностороннего подхода.

1. Причины и условия возникновения ошибок следует подразделить на объективные, субъективные и объективно-субъективные. Взаимосвязь этих факторов подтверждается на близкой ошибке правовой категории – правонарушении. «Всякое воздействие среды на человека преломляется через его сознание. Она может оказывать на человека положительное или отрицательное влияние. Но выбор решения, варианта поведения зависит от сознания человека. Любое правонарушение, как и правомерное действие, имеет причины и условия, коренящиеся как в объективной действительности, так и в субъективных качествах человека... Но объективные факторы не могут преуменьшить значение интеллекта и воли человека, без участия которого невозможно совершение правонарушения»¹¹⁵.

Субъективные причины и условия связаны, прежде всего, с психической деятельностью лица, совершившего ошибку. К ним относятся обстоятельства, обусловленные свойствами личности должностного лица (служащего) – интеллект, образование, потенциал к саморазвитию, профессионализм, культура и т.п. Момент возникновения юридической ошибки связан с этапом оценки содеянного: возникшая у субъекта потребность реализуется соответствующим образом, волевые действия осуществляются в соответствии с намеченным заранее планом, то есть замысел виновного претворяется в жизнь, однако оценки деяния

¹¹⁵ Уголовное право. Часть общая : Пределы и виды дифференциации уголовной ответственности : учебное пособие : в 4 т. / Волостнов П.А., Грошев А.В., Козаченко И.Я., Кондрашова Т.В., и др. ; отв. ред.: И.Я. Козаченко. Т. 2. Екатеринбург : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1992. С. 40.

правоприменителем и совершившим его лицом не совпадают¹¹⁶. Большинство административных ошибок имеет в основе субъективные причины, например, невнимательность, небрежность, неправильная интерпретация, профессиональная безграмотность, самонадеянность и т. п.

К объективным причинам и условиям появления административной ошибки следует относить те факторы, которые не связаны с психикой субъекта, а существуют независимо от него. Например, политическая или экономическая ситуация в стране, отсутствие необходимых организационных или технологических условий труда, наличие противоречий в законодательстве, несовершенство и неоднородность правосознания и юридической практики, слабое материально-техническое обеспечение органов государственной власти, отсутствие единой правовой политики в деятельности административных органов, большая служебная загруженность и т.п. Так как данные причины способствуют наступлению административных ошибок, то, создав комплекс необходимых мер по их устранению или уменьшению их воздействия, можно снизить вероятность возникновения ошибок.

Объективно-субъективные причины и условия возникают в связи с тем, что в реальности достаточно сложно разграничить объективные факторы от субъективных, так как действительность очень тесно взаимосвязана с психической деятельностью и сознанием. При совершении ошибки происходит непрерывное взаимодействие субъекта с объективным миром. Оно выражается в том, что не только субъект воздействует на окружающую его действительность, но и полученный результат его деяния отражается затем в его сознании и влияет на его дальнейшее поведение¹¹⁷.

Все факторы появления административных ошибок носят вероятностный характер, так как «одни и те же причины в одних случаях способствуют

¹¹⁶ См. : Безрукова Т. И. Фактическая ошибка : вопросы классификации и квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 14–15.

¹¹⁷ Там же. С. 15.

наступлению ошибки, а в других, аналогичных случаях – нет»¹¹⁸. Опираясь только на одни причины, можно лишь спрогнозировать вероятность возникновения административной ошибки. Несмотря на это, выявление причин и условий их возникновения является ключевым при разработке механизма по предупреждению, выявлению и исправлению ошибок.

2. Причины наступления ошибок можно выделить в два больших блока, как это предложил А.Б. Лисюткин: общеправовой и организационно-правовой. К первому относятся состояние правовой культуры и правосознания органов исполнительной власти, отсутствие иерархической системности в правотворческой деятельности и ее результатах, противоречивость действующего законодательства, низкий профессиональный уровень государственных служащих. Ко второму – слабое материально-техническое и информационное обеспечение органов государственного управления, слабая научная организация труда, несовершенство в штатной расстановке и др.¹¹⁹.

В-третьих, в юридической литературе также выделяют внутренние и внешние причины и условия¹²⁰ ошибок. Внутренние причины и условия находятся в рамках административных правоотношений и зависят от их содержания, диспропорций и т.п. К ним можно отнести противоречивость административных правовых норм, дефекты административной практики, отсутствие четкого механизма ответственности и т.п. Внешние причины стоят за пределами административных правоотношений и воздействуют на

¹¹⁸ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка» : теоретико-методологический аспект. С. 307.

¹¹⁹ Там же. С. 318.

¹²⁰ См. : Чувакова Л.А. Классификация причин-условий ошибок в профессиональной юридической деятельности // Юридические записки Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Выпуск 3. Ярославль : ЯрГУ, 1999. С. 53 ; Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность : вопросы теории и практики : учеб. пособие. С. 59.

них опосредованно (например, политическая и экономическая ситуация в стране).

Классификацию причин и условий ошибок можно провести и по другим основаниям. В любом случае важно замечание С. А. Шейфера относительно следственных ошибок, которое справедливо и по отношению к административным: система причин является не линейной, а многоуровневой:

- первый уровень – непосредственные причины ошибок (недостатки планирования работы, неправильное толкование нормы права и т.п.);
- второй уровень – факторы, породившие причины первого уровня (непрофессионализм, некомпетентность, недобросовестное отношение должностного лица и т.п.);
- третий уровень – факторы более общего характера, обусловившие причины второго уровня (низкий уровень правосознания общества, недостатки подготовки кадров, плохая экономическая ситуация и т.п.)¹²¹.

Для административной ошибки необходимо 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 первого уровня, – преимущественно причины субъективного характера (например, некомпетентность руководителя органа

¹²¹ См. : Шейфер С.А. Понятие, структура и причины следственных ошибок // Вопросы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве : сб. науч. ст.. Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1997. С. 149–152.

исполнительной власти, пренебрежительно-нигилистическое отношение государственного служащего к должностным обязанностям).

Далее подробнее рассмотрим наиболее типичные и значительные причины и условия возникновения административных ошибок. Заместитель Председателя Верховного Суда РФ В. П. Верин в своем докладе на Пленуме Верховного Суда отметил, что «следователями, прокурорами и судьями допускается довольно много ошибок, что связано как с их недостаточным профессионализмом, так и с очень большой производственной нагрузкой, возросшей за последние годы и обусловленной ростом и качественным изменением преступности, а также другими факторами»¹²². Такого же мнения придерживается Н.С. Кочетков: «В последнее время явно наметилась тенденция к увеличению количества ошибок, совершаемых юристами вследствие элементарного непрофессионализма и некомпетентности в ряде юридических вопросов... Этот непрофессионализм возникает, как правило, из-за деформаций профессионального сознания юриста, формирующихся на ранних этапах обучения»¹²³. Данные высказывания правомерны и по отношению к деятельности органов исполнительной власти, которая также характеризуется низким уровнем профессиональной подготовки данной категории должностных лиц. Такой фактор связан в первую очередь с низкой правовой культурой современного общества Российской Федерации.

¹²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 1999 г. № 79 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего направление уголовных дел для дополнительного расследования» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 2.

¹²³ Кочетков Н.С. Юридическая ответственность и другие способы борьбы с деформациями профессионального правосознания юриста, повлекшими за собой юридическую ошибку // VII Межвузовская конференция студентов и молодых ученых г. Волгограда и Волгоградской области «Право и юриспруденция» (Волгоград, 12–15 ноября 2002 г.) : тез. докл. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003. Вып. 2. С. 17–18.

Большое количество ошибок совершается из-за пробелов и коллизий в законодательстве¹²⁴, порождающих новые условия возникновения очередных административных ошибок, например, вызванных неправильным толкованием норм права, отсутствием единой правоприменительной административной практики по коллизионным вопросам.

Одной из трудноразрешимых, но частых причин появления ошибок следует назвать конфликт интересов в административной деятельности разных субъектов права. Согласно п. 1 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации»¹²⁵.

¹²⁴ См. : Лисюткин А. Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С. 322.

¹²⁵ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. ФЗ от 02.02.2006 № 19-ФЗ; 02.03.2007 № 24-ФЗ; 12.04.2007 № 48-ФЗ; 01.12.2007 № 309-ФЗ; 29.03.2008 № 30-ФЗ; 23.07.2008 №160-ФЗ; 25.12.2008 № 280-ФЗ; 17.07.2009 № 160-ФЗ; 18.07.2009 № 187-ФЗ; 25.11.2009 № 269-ФЗ; 17.12.2009 № 322-ФЗ; 29.01.2010 № 1-ФЗ; 14.02.2010 № 9-ФЗ; 29.11.2010 № 317-ФЗ; 28.12.2010 № 419-ФЗ; 27.06.2011 № 155-ФЗ; 11.07.2011 № 204-ФЗ; 21.11.2011 № 329-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 17.12.2009 № 313-ФЗ; 13.12.2010 № 358-ФЗ; Постановлением Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25П; ФЗ от 06.12.2011 № 395-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; № 16. Ст. 1828; 2008. № 13. Ст. 1186; № 30. Ст. 3616; № 52. Ст. 6235; 2010. № 5. Ст. 459; 2011. № 27. Ст. 3866; № 48. Ст. 6730.

Важность проблем, связанных с конфликтами интересов на государственной службе, признана на официальном уровне. Свидетельство тому – Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», одной из основных целей которой является «внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе»¹²⁶, а также утвержденная Указом Президента РФ 10 марта 2009 г. федеральная целевая программа развития государственной службы на 2009–2013 гг., предусматривающая обязанность чиновников информировать работодателя о наличии конфликта интересов.

Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы по своей природе и содержанию представляет собой в большей степени моральные противоречия между государственными или общественными интересами в пределах компетенции должности государственной гражданской службы и личностными интересами лица, замещающего эту должность. Хотя в центре конфликта интересов не всегда находится личностная материальная, политическая или иная заинтересованность государственного служащего, это само по себе является причиной многих должностных злоупотреблений и преступлений. В ряде случаев конфликт интересов обусловлен институциональной недостаточностью организации системы государственной власти и управления, отсутствием реальных механизмов предотвращения и преодоления негативных последствий использования должностных полномочий и возможностей в личных целях, что и приводит к совершению административных ошибок.

Центр социологических исследований Российской академии государственной службы провел опрос граждан по вопросу: «По Конституции России, единственным источником власти в стране является ее народ. Считаете ли Вы, что государственная власть действует в соответствии с интересами основной массы населения?» (табл. 2) К сожалению, несмотря

¹²⁶ Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Рос. газета. 2002. 21 нояб.

на положительную тенденцию в 2007 году по сравнению с 2005 годом, все же большинство граждан считает, что государственная власть действует не в интересах большинства населения¹²⁷. Такой же позиции придерживаются и сами гражданские служащие (табл. 3)¹²⁸.

Таблица 2.

Распределение ответов граждан на вопрос «По Конституции России единственным источником власти в стране является ее народ. Считаете ли Вы, что государственная власть действует в соответствии с интересами основной массы населения?»

Варианты ответа	2005 г., %	2007 г., %
Да	2,4	7,5
Скорее да, чем нет	13,6	23,9
Скорее нет, чем да	42,3	33,1
Нет	33,0	28,6
Затруднились ответить	8,7	6,9

Таблица 3.

Мнения государственных служащих о выполняемой ими роли на работе в органах власти, 2002 г.

Варианты ответов	Количество ответов, %
«Слуги государства»	38,2
«Слуги народа»	14,4
«Слуги короля или королевских министров» (руководителей органов власти или подразделений)	30,6
Служат преимущественно сами себе	11,0
«Слуги финансовых «олигархов»	2,1
Другое	3,7

¹²⁷ См. : Бойков В. Э. Власть и народ в России 1990-х годов и в настоящее время.- Социологический Центр Российской академии государственной службы. Режим доступа : <http://www.rags.ru/node/1940>

¹²⁸ Там же.

На основании приведенных выше опросов Социологического центра РАГС можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в России остро стоит проблема конфликта интересов на государственной службе, которая способствует совершению административных ошибок, нарушающих законные интересы, права и свободы граждан.

Проблема возникновения административных ошибок носит многоаспектный характер. Их наступление обусловлено множеством факторов объективной и субъективной реальности, что свидетельствует об отсутствии универсальной и абсолютной классификации всех причин и условий появления данного правового явления. Все причины административных ошибок существуют взаимосвязанно, встречаются в различных сочетаниях, одни возникают из других, образуя единую систему. Полностью исключить административные ошибки невозможно, поскольку, во-первых, нельзя предвидеть все обстоятельства их совершения, а во-вторых, невозможно исключить негативное влияние человеческого фактора. Однако это абсолютно не отрицает, а напротив, предполагает активную работу по предупреждению и преодолению административных ошибок в деятельности органов исполнительной власти. В данной части работы нами были обозначены лишь основные аспекты этой задачи, центральным элементом которой можно назвать механизм возникновения административной ошибки, связанный с противоречием возникающим между волей властвующего субъекта публичного управления и правами и свободами человека и гражданина, порядком деятельности государственных органов, интересами государства, общества, организаций.

ГЛАВА 2
МЕХАНИЗМ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОШИБОК:
ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

**§ 1. Правовое регулирование в механизме
по преодолению административных ошибок**

Правовая система Российской Федерации не может функционировать нормально без решения проблемы выявления, предупреждения и исправления административных ошибок. Разрешить данную задачу возможно при выполнении двух условий: во-первых, необходима четкая определенность нормативной природы и юридического статуса административной ошибки, во-вторых, следует разработать ясную процедуру ее выявления. При реализации этих моментов можно будет вести речь о механизме по преодолению ошибок, который, как представляется, должен стать одним из неотъемлемых элементов правовой системы России.

В разработке данной проблематики отправным пунктом может послужить определение, данное А.Б. Лисюткиным: «Механизм [выявления, предупреждения и исправления ошибок] – это система взаимосогласованных средств и способов, которая позволяет определить условия детерминации ошибки и формализации ее юридического значения через деятельность субъектов права и принять все необходимые меры по предупреждению, выявлению и исправлению ошибки и ее негативных последствий»¹²⁹.

Структурно данный правовой механизм, по мнению А.Б. Лисюткина, должен иметь, как минимум, трехуровневую систему функционирования, состоящую из следующих уровней: первый – возможность самостоятельного исправления совершенной ошибки участником конкретного правоотношения; второй – возможность субъекта права обратиться в суд для

¹²⁹ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С. 333.

исправления допущенной ошибки; третий – деятельность суда и прокураторы по данному вопросу¹³⁰.

Формирование правового механизма по преодолению административных ошибок должно базироваться на такой трехуровневой структуре. Основанием отнесения конкретного негативного результата деятельности органов исполнительной власти к административной ошибке следует считать, исходя из ее определения, цели и юридически значимые действия субъектов административного права. Для успешного функционирования такого механизма на всех уровнях следует законодательно закрепить процедуру выявления и исправления ошибок, при этом необходимо сформировать соответствующую правовую среду, которая должна опираться, помимо всего прочего, на общественное мнение. Здесь не должны остаться в стороне такие общественно-правовые явления, как гласность, позитивная критика, профессиональная юридическая деятельность.

Для эффективного решения этой проблемы необходим комплексный подход, включающий в себя, по возможности, все необходимые средства, способы, а также условия для создания определенной правовой среды, которые в совокупности должны составлять единую систему.

Первоначально необходимо определить конкретных субъектов, правомочных осуществлять деятельность, связанную с предупреждением, выявлением, исправлением и законодательным закреплением вопросов по административным ошибкам.

Одной из превентивных мер в этом направлении может стать деятельность по улучшению качества работы органов исполнительной власти. Данному вопросу уделено много внимания как в отечественной, так и

¹³⁰ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка» : теоретико-методологический аспект. С. 326.

в зарубежной литературе¹³¹, но, несмотря на это, он всегда будет оставаться актуальным в любой стране, так как совершенствование государственной службы – одна из главных задач государства. Что касается проблемы создания правового механизма по преодолению административных ошибок, то здесь следует остановиться на нескольких моментах.

Во-первых, в предупреждении административных ошибок большую роль играет квалификация государственных служащих; не вызывает

¹³¹ См., например : Костенников М.В., Куракин А.В., Трегубова Е.В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 1. С. 70–83; Какимжанов М.Т. Государственная служба в России : история и современность // История государства и права. 2008. № 12. С. 38–40 ; Филатова А.В. Административные регламенты исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по контролю, надзору // Трудовое право. 2008. № 7. С. 19–22 ; Долгополов О.И. Проблемы текучести кадров на государственной службе // Законодательство и экономика. 2008. № 7. С. 43–48; Шамрай М.С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность в системе государственной службы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 343 с. ; Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы : духовно-нравственные проблемы : монография. М. : Изд-во РАГС, 2010. 122 с. ; Емельянова О.А. Необходимость совершенствования правовой регламентации принципов государственной службы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2007. № 1 (2). С. 176–184 ; Железнякова Е.А. Основные проблемы и политические аспекты реформирования государственной службы // Международная научно-практическая конференция «Преступность в России : состояние, проблемы предупреждения и раскрытия преступлений» : Сб. материалов. 2008. Ч. 1. Воронеж : Изд-во Воронеж. ин-та МВД России. С. 131–136; Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : монография. Воронеж : Научная книга, 2011. 649 с.

сомнения, что принимать на работу их можно, лишь убедившись в достаточной квалифицированности. К сожалению, данное условие в современной России не всегда соблюдается. При этом как один из вариантов проверки уровня их знаний не только при приеме, но также и при переводе следует считать тестирование, составленное с учетом вакантной должности, то есть осуществление подбора государственных служащих по уровню их профессиональной компетенции, производимое с учетом личностных и деловых качеств. Желательно, чтобы данную проверку осуществляли независимые сотрудники, например, из другой службы или другого района.

Тестирование должно основываться на следующих целях: с одной стороны, – это определение уровня специальных знаний, полученных государственными служащими в результате профессиональной подготовки в соответствующих областях, знание ведомственных нормативных актов, способность их практического применения, а с другой стороны – определение иных индивидуально-психологических особенностей лица, претендующего на замещение той или иной государственной должности. Сегодня тестирование проводится лишь в некоторых государственных ведомствах¹³². Следует законодательно закрепить обязанность по

¹³² См., например : Приказ Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 1 декабря 2005 г. № 261 «Об утверждении Регламента конкурсной комиссии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации и Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (Регистрационный № 7349 от 16 января 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 4 ; Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28 октября 2006 г. № 860 «Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» (Регистрационный № 8557 от 4 декабря 2006 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 1.

проведению тестирования при приеме и перемещении государственных служащих в нормативно-правовых актах всех органов государственной власти.

В процесс развития правовой системы современной России вовлечено большое число государственных органов и должностных лиц, общественных объединений, юристов, специалистов разных отраслей знаний, в связи с этим возникают определенные трудности с поиском высококлассных специалистов для работы в государственных органах. Поиск административно-правовых средств борьбы с административными ошибками должен основываться на учете субъективных особенностей служащих в рамках формирования системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Вторым ключевым моментом в системе механизма по преодолению административных ошибок могут стать административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг и административные процедуры исполнительных органов государственной власти. Административная реформа в России предусматривает разработку административных регламентов для органов исполнительной власти, детализирующих процесс осуществления их деятельности. Весь управленческий процесс складывается из множества административных процедур. Поэтому конкретизация совершенствования правового регулирования работы органов исполнительной власти должна начинаться с административных процедур в их взаимосвязи с административными регламентами.

В рамках административной реформы в России появился нормативный правовой акт, регулирующий процесс создания регламентов в органах исполнительной власти, а именно Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения

административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹³³. Помимо этого нормативного акта, большой интерес в этом направлении вызывают законопроект «Об административных процедурах» (вносился на рассмотрение в Государственную Думу – законопроекты № 64090-3 от 28 февраля 2001 г. и № 28350-4 от 16 марта 2004 г., но безрезультатно) и проект ФЗ № 95013722-1 «О федеральных органах исполнительной власти»¹³⁴.

Административные регламенты значительно способствуют нормальному функционированию правового механизма на первом уровне, именно в этом документе необходимо зафиксировать возможность и сам процесс самостоятельного исправления ошибок, допущенных в ходе деятельности органов исполнительной власти. Проработка этого этапа позволит избежать роста жалоб и обращений в судебные инстанции, что также даст возможность более оперативно выявлять и корректировать административные ошибки. С другой стороны, административные регламенты выступают одним из средств предупреждения ошибок: прорабатывая деятельность конкретного органа исполнительной власти, можно добиться хороших результатов, так как это исключает неопределенность в ходе работы и не позволяет государственным служащим совершать «лишние» действия, а также в определенной мере устраняет противоречивость некоторых законодательных актов. Помимо регламентов,

¹³³ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 № 813, от 04.05.2008 № 331, от 02.10.2009 № 779) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063; 2009. №41. Ст. 4765; 2011. № 22. Ст. 3169.

¹³⁴ См. : Законопроект «Об административных процедурах» и Законопроект ФЗ «О федеральных органах исполнительной власти». Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=lawsearch/index.html>

следует обратить внимание также на другие ведомственные нормативные акты, которые могут оперативно и более конкретно устранять пробелы и снимать некоторые противоречия в законодательстве.

Во многих случаях административные ошибки возникают именно из-за противоречий в действующих нормативно-правовых актах. Постоянное внимание законодателей к принимаемым законам и их систематизация должны являться неотъемлемым элементом правового механизма, особенно это касается предупредительных мер по отношению к административным ошибкам. Необходимо использовать всю совокупность определенных приемов, правил, методов, применяемых как при разработке содержания и структуры правовых актов, так и при их претворении в жизнь, то есть юридическую технику¹³⁵.

В последние годы в отечественной правовой литературе заметно усилилось внимание к проблемам юридической техники¹³⁶. Именно она является действенным инструментом в реализации прав и законных интересов граждан, защищая их от возможных ошибок со стороны органов государственного управления. Важно не только знать свои права, но и уметь добиваться их осуществления на практике. Современный гражданин все чаще имеет дело с многочисленными юридическими документами, судебными и административными процедурами.

В нашей стране требования юридической техники получили нормативное закрепление в регламентах Государственной Думы, Совета

¹³⁵ См. : Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М. : ИНФРА-М, 2007. 858 с.

¹³⁶ См., например : Иеринг Р. фон. Юридическая техника / сост. : А.В. Поляков,. М. : Статут, 2008. 231 с. ; Иванюк О.А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 150–162; Радаева С.В. Юридическая техника как условие повышения эффективности правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 26 с. ; Поленина С.В. Юридическая техника как социальный феномен в условиях модернизации // Государство и право. 2011. № 9. С. 5–14.

Федерации и Правительства РФ и в других нормативно-правовых актах. В процессе развития юридической техники трудно переоценить роль Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов¹³⁷, рекомендованных Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности. Этот документ, безусловно, способствует преодолению ошибок, связанных с содержанием и формой законопроектов; устранению разнобоя реквизитов и рубрик нормативных актов; утверждению типовой структуры, единого стиля изложения; тщательной отработке механизма действия законов.

На региональном уровне некоторые вопросы юридической техники закреплены в специальных законах («законы о законах»), посвященных правотворчеству, законодательному процессу¹³⁸. К сожалению, подобные законы существуют не во всех регионах, а обобщающий закон на данный момент в Российской Федерации отсутствует. Так Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» № 96700088-2 был отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹³⁹. Одним из последствий отсутствия данного федерального закона можно назвать, например, сложности, возникающие при рассмотрении дел по спорам, связанным с гл. 23 АПК РФ, так как для признания нормативно-правового акта

¹³⁷ См. : Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2003. С. 26.

¹³⁸ О нормативно-правовых актах Воронежской области : закон Воронежской области от 19 января 1995 г. № 11-3 (в ред. законов Воронежской области от 18.07.1995 № 21-3, от 26.11.2001 № 26-III-ОЗ, от 14.11.2003 № 57-ОЗ, от 16.07.2004 № 37-ОЗ, от 12.03.2008 № 1-ОЗ, от 06.10.10 № 102-ОЗ) // Коммуна. апр. 1995. № 63; 2001. № 186; 2003. № 176; 2004. № 111; Молодой Коммунар. 2008. № 28; 2010. № 114.

¹³⁹ О проекте федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 21. Ст. 1982.

недействительным необходимо изначально закрепить его определение в федеральном законодательстве¹⁴⁰. Поэтому смело можно сказать, что эффективность российского законодательства, а соответственно, и правового механизма по преодолению административных ошибок, находится в тесной, неразрывной связи с использованием и применением современных методологических правил и требований юридической техники.

Приведенные выше средства и способы выявления, предупреждения и исправления административных ошибок относились к первому уровню правового механизма. Важным элементом второго уровня являются обращения граждан в форме заявлений, предложений и жалоб. В настоящее время, как граждане, так и органы, в которые направляются обращения, руководствуются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁴¹. КоАП РФ определяет порядок подачи, рассмотрения жалоб и исполнения принятых по ним решений (ст. 30.1–30.11). В отношении отдельных форм обращений граждан и порядка их рассмотрения установлены специальные частные правила, которыми и руководствуются соответствующие органы и должностные лица. Право обращения в государственные и иные органы закреплено в Конституции в качестве одного из основных прав гражданина; также Основной закон определяет, что обращаться можно устно и письменно, индивидуально и коллективно (ст. 33).

Право на обращение принадлежит к той группе декларированных субъективных публичных прав, которые включают в себе возможность

¹⁴⁰ См. : Обзор практики рассмотрения дел по спорам, связанным с применением главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Режим доступа : http://irkutsk.arbitr.ru/arbitr_practice/obzori/obzor1_nalog?PHPSESSID=3e5f50e56471ab805515c431bb6b0644

¹⁴¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.06.2010 № 126-ФЗ, от 27.07.2010 № 227-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060; 2010. № 27. Ст. 3410; № 31. Ст. 4196.

частных лиц оказывать воздействие на управленческие процессы в государстве. Поэтому право на обращение непосредственно соприкасается с правом граждан на участие в управлении делами государства (п. 1 ст. 32 Конституции РФ). Не зря основное целевое назначение административной жалобы традиционно определялось в административной науке не только как защита прав, свобод и законных интересов граждан в сфере публичного управления, но и как возможность опосредованного участия в процессе публичного управления, его корректирования, устранения недостатков управленческого воздействия, а следовательно, обеспечения режима законности. С такой точки зрения административная жалоба выступает эффективным инструментом в создании механизма по преодолению административных ошибок в деятельности органов исполнительной власти.

В настоящее время жалоба имеет достаточно объемное целевое назначение и может рассматриваться, согласно мнению В.А. Бударинной как:

- средство оперативного внутрисистемного разрешения конфликтов в сфере функционирования исполнительной власти;
- способ обеспечения практической реализации иных прав, свобод и законных интересов граждан, когда административная жалоба одновременно выступает и как формальное конституционное право на обращение, и как гарантия установленных законодательством возможностей;
- гарантия привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения требований, установленных к осуществлению процесса управления;
- средство контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц (служащих);
- способ определения основных параметров и направлений развития общества в целом и системы управления в частности, а также установления соответствия управляющего воздействия объективным закономерностям социальных преобразований¹⁴².

¹⁴² Бударина В. А. Административная жалоба : материальное и процессуальное правовое исследование. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 9.

Целью подачи жалобы является защита и восстановление нарушенных прав и интересов, в том числе вызванных административной ошибкой органов исполнительной власти, должностных лиц и государственных служащих. Производство по жалобе является способом устранения нарушений законности, в том числе появившихся в результате административной ошибки. Качественное разрешение жалобы с последующим анализом ситуации и устранением причин и условий, способствовавших допущенному нарушению, выполняют функцию обеспечения режима законности деятельности публичной власти.

Рассмотрение административных жалоб на административную ошибку является, во-первых, фактом, отражающим нарушение законности административной ошибкой, во-вторых, способом восстановления законности в конкретном правоотношении, а в-третьих, основанием привлечения к ответственности лиц, совершивших административную ошибку.

Юридические основы института административной жалобы содержатся в Федеральном законе №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Важно, что п. 1 ст. 16 данного Федерального закона предоставляет право гражданину на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных действием (бездействием) государственного органа или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. В целях реализации права граждан на обращение необходимо разработать действенный механизм юридической ответственности, который бы начинал функционировать в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей участниками правоотношений. Д. Бахрах так характеризует состояние механизма ответственности государственных служащих: «Действующее в Российской Федерации право фактически устанавливает иммунитет служащих публичных организаций от притязаний граждан, в отношении которых они совершили незаконные, нецелесообразные действия...

Граждане не только не вправе привлечь, но и даже поставить вопрос о возможности привлечения служащего ни к уголовной, ни к административной, ни к дисциплинарной, ни к материальной, ни к гражданско-правовой ответственности... Гражданин вправе только подавать административные жалобы на безнаказанность тех, кто нарушил его права»¹⁴³.

Примером «безответственности» должностных лиц может послужить довольно детально разработанная Инструкция о порядке рассмотрения предложений, жалоб, заявлений граждан и организации приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденная Приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 1 ноября 2005 г. № 325¹⁴⁴. В Инструкции указывается, что за некачественное разрешение поставленных вопросов виновные должностные лица могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке. Вызывает недоумение формулировка «могут быть», вместо «должны». В таком случае вероятностный характер ответственности, которая может наступить, а может и нет, подрывает общий смысл права. Но более интересен тот факт, что принятая Приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 22 декабря 2006 г. № 430 новая Инструкция по организации работы с обращениями граждан и осуществлению личного приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ вообще исключает положения об ответственности должностных лиц (служащих), что

¹⁴³ Бахрах Д. Как защитить себя от произвола власти // Рос. юстиция. 2003. № 9. С. 15.

¹⁴⁴ Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, жалоб, заявлений граждан и организации приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 1 ноября 2005 г. № 325 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 50.

совершенно недопустимо¹⁴⁵. В этой связи следует особо отметить недавно появившуюся ст. 5.59 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации о нарушении порядка рассмотрения обращений граждан, согласно которой должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления могут быть привлечены к административной ответственности. Несомненно, работа с обращениями граждан нуждается в правовом обеспечении, которое гарантировало бы гражданам реализацию их права на обращение в органы публичного управления посредством четкой регламентации деятельности государственных служащих.

Вполне можно говорить о правозащитной функции института обращений, а также о его «информационном» формате. Информационный аспект можно рассматривать с двух сторон. Во-первых, обращение граждан в государственные органы совершенно справедливо можно оценивать как законный способ получения информации. Во-вторых, «следует отметить, что это право (на обращение) предполагает и право на получение официального ответа на свое обращение»¹⁴⁶, в котором в случае отказа в удовлетворении требований должна содержаться информация о причинах такого отказа и сведения, необходимые для обжалования принятого решения.

По мнению В. Комиссарова¹⁴⁷, для эффективной реализации ранее указанного Федерального закона №59-ФЗ важен Федеральный закон от

¹⁴⁵ Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан и осуществлению личного приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 22 декабря 2006 г. № 430 (в ред. Приказа ФСКН РФ от 15.12.2008 № 485) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 9; 2009. № 7.

¹⁴⁶ Правительство Российской Федерации/ под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Норма, 2005. С. 435.

¹⁴⁷ См. : Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» будет принят в России. Югра-Информ.

09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁴⁸. Данный закон устанавливает, в частности, единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности, определяет способы обеспечения доступа к такой информации, детально закрепляет процедуру подачи запроса о получении информации и ответа на него: требования к запросу о получении информации, сроки и порядок рассмотрения запроса, требования к ответу на запрос, основания для отказа в предоставлении информации. Так, доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может, в частности, обеспечиваться такими способами, как размещение информации в сети Интернет, присутствие граждан на заседаниях коллегиальных органов, ознакомление пользователей с информацией в помещениях, занимаемых государственными органами и органами местного самоуправления, а также через библиотечные и архивные фонды, предоставление пользователям информации по их запросу.

Конечно, у этого закона есть и свои недостатки, например, касаясь определения порядка взимания платы за предоставление информации и объема информации, предоставляемой на бесплатной основе, притом что доступ граждан к Интернет и СМИ порой ограничен и требует дополнительных материальных затрат. Но несмотря на это, значение Федерального закона № 8-ФЗ для предупреждения, выявления и исправления административных ошибок трудно переоценить. Ни у кого не вызывает

20.01.2009. Режим доступа : http://ugrainform.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7777

¹⁴⁸ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.07.2011 № 200-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. №7. Ст.776; 2011. № 29. Ст. 4291.

сомнения, что многие ошибки происходят именно из-за отсутствия необходимой информации. Эту точку зрения хорошо раскрывают Рекомендации Комитета Министров государствам – членам Совета Европы «О доступе к официальным документам», в которых указывается, что «обеспечение широкого доступа к официальным документам на принципах равенства и в соответствии с четкими правилами:

- позволяет людям получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии общества, в котором они проживают, и органах власти, которые ими управляют, способствуя тем самым вовлечению осведомленной общественности в дела, представляющие всеобщий интерес;

- укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти и помогает поддерживать их единство, противодействуя опасности коррупции;

- способствует утверждению легитимности административных властей как общественных органов и укреплению доверия к ним со стороны населения»¹⁴⁹.

Доступность информации позволит многим гражданам выявлять ошибки в деятельности органов государственной власти с помощью института обращений, что, в свою очередь, должно являться сдерживающим фактором для государственных служащих в процессе их работы. Этот правовой институт должен действовать эффективно, так как он выступает одним из индикаторов уровня демократизации государства. Здесь очень важно соблюдать право граждан на свободу волеизъявления; никакие внешние препятствия не должны мешать им в этом, особенно со стороны исполнительной власти. Поэтому в любом правовом государстве должен существовать следующий баланс: право государства применять властные полномочия должно быть уравнено правом граждан обжаловать акт,

¹⁴⁹ Волчинская Е.К. О проекте федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Информационное право. 2007. № 1(8).

требовать его пересмотра, отмены, изменения. С одной стороны, жалобы обеспечивают защиту прав граждан и оперативное исправление допущенных ошибок. С другой стороны, они способствуют устранению недостатков в работе субъектов власти, укреплению законности, выявлению слабых мест в деятельности, и, как следствие, улучшению работы администрации.

Жалоба всегда является как средством защиты прав, свобод и законных интересов индивида, нарушенных деяниями или актами государственных органов, иных структур, должностных лиц, служащих, так и одним из средств осуществления этих прав. Путем подачи жалобы граждане реализуют предоставленные им государством права или требуют восстановления нарушенных прав¹⁵⁰. В нашей стране корректно выделять два порядка обжалования: административный (внесудебный) и судебный.

Помимо данных порядков обращения граждан можно законодательно закрепить в нормативном акте обязанность руководителя государственных органов или начальников структурных подразделений вести книгу по учету предложений, заявлений и жалоб граждан о работе государственных служащих, включая совершенные ими административные ошибки. Записи в этой книге должны влиять на принятие решений относительно поощрений, дисциплинарных взысканий, продвижений по службе и других способов мотивации увеличения эффективности работы государственных служащих.

Деятельность органов государственной власти в этом направлении составляет третий уровень правового механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок.

В Российской Федерации существуют три основных государственных вневедомственных института, куда может обратиться человек с жалобой на неправомерные действия органов государственного управления: прокуратура, депутаты и Уполномоченный по правам человека.

¹⁵⁰ См. : Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. : Ин-т гос. и права Рос. акад. наук, 1997. С. 13.

Обращения к депутатам являются одной из традиционных форм обжалования тех или иных действий органов государственного управления. Если не принимать во внимание качество современного депутатского корпуса, отметим здесь отсутствие у депутатов реальных возможностей и времени для выявления и исправления административных ошибок, указанных в полученных ими обращениях, а также сугубо рекомендательный характер их обращений к государственным служащим.

Следующий государственный вневедомственный институт – прокурорский надзор должен выступать гарантом обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Он также является составной частью механизма выявления административных ошибок, прокурорское реагирование должно быть направлено на их предупреждение или устранение, с применением государственного принуждения и убеждения. Одним из приоритетных направлений деятельности прокуроров можно назвать участие в административном судопроизводстве в целях защиты прав и свобод человека и гражданина от административного произвола и административных барьеров¹⁵¹.

Этот элемент правового механизма можно усовершенствовать посредством юридического оформления и расширения практики взаимодействия органов прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченными в субъектах Федерации, а также правозащитными организациями в целях повышения эффективности обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации.

Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) появился в России сравнительно недавно. Его достоинства – это возможность

¹⁵¹ См. : Буянский С. Г. Особенности деятельности российской прокуратуры в условиях административно-правовой реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

проведения независимого расследования в ходе рассмотрения принятой жалобы и то, что он не входит ни в какую властную вертикаль и не обязан никому подчиняться. При этом омбудсмен занимает высокий статус в государственной иерархии (только они, наряду с губернаторами регионов, приносят присягу при вступлении в должность). Рекомендательный характер их решений компенсируется быстротой их действий по расследованию и возможностью использовать в своей работе нестандартные методы и решения. С юридической точки зрения институт омбудсмана соединяет в себе силу законодательной власти, энергичность исполнительной и мудрость власти судебной.

Наконец, как показывает опыт омбудсменов других стран, предметом их деятельности являются случаи именно «ненадлежащего администрирования», то есть ситуации, когда права и интересы человека нарушают административные ошибки государственных служащих. Поэтому институт омбудсмана, или Уполномоченного по правам человека, можно рассматривать как один из перспективных элементов правового механизма в процессе решения задачи административной реформы по становлению институтов вневедомственного обжалования действий сотрудников администрации. Главная сложность для деятельности Уполномоченного по правам человека – это создание в гражданском обществе и структурах власти политической и правовой культуры, в рамках которой российский омбудсмен сможет эффективно выполнять возложенные на него функции. Этот процесс займет больше времени, чем законопроектные работы и формирование самой службы Уполномоченного. Именно принятие соответствующего «омбудсменовского» мышления, включающего в себя терпимые взаимоуважающие отношения гражданина и государственных служащих, потребует многих лет.

К сожалению, механизм защиты прав в современной России акцентирован в большей мере на защиту государства и его институтов, чем на обычных граждан, к тому же сейчас наблюдается рост критической массы

нарушений конституционных прав. Омбудсмен должен стать неотъемлемой частью сформировавшегося на данный момент механизма правовой защиты, учитывая то обстоятельство, что он не располагает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы. Уполномоченный по правам человека и гражданина должен помочь в создании «каналов общения» между государственным аппаратом и гражданами. Но при этом он не должен рассматриваться как альтернатива суду или прокуратуре. Российский Уполномоченный по правам человека и гражданина не должен нарушать сложившегося равновесия между государственными органами. Особенно важно избежать конфликта юрисдикции Уполномоченного и прокуратуры.

Действующая Конституция Российской Федерации обрисовала основные подходы к охране и защите прав человека. Здесь же прописан судебный контроль за деятельностью органов государственной власти (ст. 46 Конституции РФ), который в первую очередь связан с обеспечением конституционного права человека и гражданина на государственную защиту его прав и свобод (ст. 45 Конституции РФ). То, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие, не исключает необходимости конкретизации и детальной разработки юридических процедур, в рамках которых должны осуществляться права и свободы человека. В современных российских условиях следует совершенствовать способы защиты прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти.

В частности, с этой целью был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁵². Данный нормативный акт должен помочь

¹⁵² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон РФ от 26 декабря 2008 г. № 294 – ФЗ (в ред. ФЗ от 28.04.2009 № 60-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 22.04.2010 №

субъектам предпринимательства следить за соблюдением государственными органами (их должностными лицами) предписаний, касающихся проведения мероприятий по контролю, поскольку нарушение практически каждого из них при наличии определенных условий может служить основанием для признания акта недействительным в судебном или административном порядке (что закреплено в ст. 21, 23 и 24 ФЗ № 294-ФЗ от 26.12.2008). Следовательно, этот закон способствует выявлению и предупреждению административных ошибок, так как он призван «регулировать общественные отношения, возникающие между юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями и органами государственного и муниципального контроля при проведении проверок соблюдения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Федерации, ее субъектов и муниципальных образований»¹⁵³. Благодаря данному закону, можно будет обжаловать также и формальные ошибки, допущенные в ходе осуществления государственного контроля (надзора), такие, например, как несоблюдение сроков проверок, неправильное оформление акта проверки, отсутствие требуемых оснований и др. В Пояснительной записке к проекту этого

65-ФЗ, от 26.04.2010 № 66-ФЗ, от 27.07.2010 № 191-ФЗ, от 27.07.2010 № 224-ФЗ, от 27.07.2010 № 227-ФЗ, от 30.07.2010 № 242-ФЗ, от 28.12.2010 № 408-ФЗ, от 21.04.2011 № 69-ФЗ, от 04.06.2011 № 123-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 21.11.2011 № 327-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2009. № 18. Ст. 2140; № 29. Ст. 3601; № 52. Ст. 6441; 2010, № 17. Ст. 1988; № 18. Ст. 2142; № 31. Ст. 4160, 4193, 4196; 2011. № 1. Ст. 20; № 7. Ст. 905; № 17. Ст. 2310; № 23. Ст. 3263; № 30 (ч. 1). Ст. 4590; № 48. Ст. 6728.

¹⁵³ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

федерального закона отмечено, что его «реализация позволит ... снизить уровень необоснованного административного вмешательства в предпринимательскую деятельность»¹⁵⁴.

Не менее важен другой нормативный акт в сфере защиты прав граждан – Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁵⁵. Именно он определяет основной порядок подачи жалоб в суд на органы государственной власти. В нем особо подчеркивается, что «ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», статьями 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁵⁶.

Закон от 27 апреля 1993 г. сформировал единый механизм судебной защиты для всех граждан России, за исключением военнослужащих, для которых действуют специфические правила, связанные с особенностями их рода деятельности. Для этой категории населения созданы специальные

¹⁵⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁵ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 №197 – ФЗ, от 09.02.2009 № 4-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 19. Ст. 685; 1995. № 51. Ст. 4970; 2009. № 7. Ст. 772.

¹⁵⁶ О системе государственной службы : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.11.2003 № 141-ФЗ, от 06.07.2006 № 105-ФЗ, от 01.12.2007 № 309-ФЗ, от 28.12.2010 № 419-ФЗ, с изм., внесенными ФЗ от 06.12.2011 № 395-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063; № 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2007. № 49. Ст. 6070; 2011. № 1. Ст. 31; № 50. Ст. 7337.

военные суды. Право военнослужащих и других граждан на судебную защиту основывается непосредственно на ст. 46 Конституции РФ, а также на ст. 2 и 22 российской Декларации прав и свобод человека и гражданина от 5 сентября 1991 г.¹⁵⁷.

Обжалование административных решений играет одну из центральных ролей в правовом механизме по преодолению административных ошибок. Его позитивное значение состоит в том, что сам факт его существования положительно влияет на деятельность исполнительной власти, выступая в качестве сдерживающего фактора. Как свидетельствует полученный опыт, данный правовой институт выполняет двойную функцию. С одной стороны, суд обеспечивает законность, восстанавливает справедливость и заставляет исправлять допущенные ошибки. С другой стороны, повышается уровень работы исполнительных органов государственной администрации по делам, подлежащим судебному контролю. Такое косвенное воздействие способствует предупреждению совершения административных ошибок, в итоге реже возникает потребность в судебной защите.

Не вызывает сомнения, что именно суды, принимающие обязательные решения, являются наиболее эффективной формой в структуре правового механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок. Основная проблема заключается в длительности рассмотрения, которое может длиться месяцами и даже годами (в случае неявки ответчика – представителя администрации – в суд, рассмотрение дела, как правило, откладывается, иногда по 10-15 раз). И даже после уже принятого решения гражданин может очень долго ждать, пока найдется время у судебного исполнителя. Одним из выходов из данной ситуации может стать система специальных административных судов (не зависимых от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции), которые были бы компетентны рассматривать споры в сфере

¹⁵⁷ Декларация прав и свобод человека. М. : РИОР, 2008. С. 11.

административного права. Данной проблеме в последнее время в отечественной литературе уделяется много внимания¹⁵⁸.

Специализированный орган административной юстиции – административный суд делает более значительный акцент на специфике дел, возникающих из административно-правовых отношений. Следует подчеркнуть, что Конституция РФ (особо надо отметить ст. 118, которая закрепила институт административного судопроизводства), а также Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»¹⁵⁹ направлены на развитие всех форм осуществления судебной власти, но, к сожалению, в настоящий момент специализированные административные суды так и не созданы.

Многочисленные дискуссии по этому вопросу в 2000 г. привели к внесению Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу проекта Федерального конституционного закона «О федеральных

¹⁵⁸ См., например : Соколов И.А. Кодекс административного судопроизводства : анализ спорных положений. Перспективы процессуального обеспечения деятельности судов по рассмотрению административно-правовых споров // Закон и право. 2009. № 1. С. 58–62 ; Комлев С.В. Некоторые доводы в пользу создания в России системы административных судов // Рос. судья. 2008. № 4. С. 33–35 ; Сергеев Ю.В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; Стариков Ю.Н. Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против». М. : Норма. 2004. 128 с. ; Безлепкина О.В. Институт администратора суда : к вопросу о проблемах функционирования // Закон и право. 2011. № 2. С. 105–108.

¹⁵⁹ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1 - ФКЗ (в ред. ФКЗ от 15.12.2001 №5-ФКЗ, 04.07.2003 №3-ФКЗ, 05.04.2005 №3- ФКЗ; 09.11.2009 № 5-ФКЗ; 27.12.2009 № 9-ФКЗ; 06.12.2011 № 4-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2698; 2005. № 15. Ст. 1274; 2009. № 45. Ст. 5262; № 52 (1 ч.). Ст. 6402; 2011. № 50. Ст. 7334.

административных судах в Российской Федерации»¹⁶⁰ – первая в современной истории России официальная попытка решить давно назревшую проблему в институциональном плане – но, к сожалению, он остался только на стадии законопроекта. Последнее решение по нему было принято в феврале 2008 г., по которому был назначен ответственный комитет - Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Данный затянувшийся во времени процесс требует неотлагательного разрешения. Сейчас необходимо придать ему новый импульс и закрепить данный институт законодательно, так как с каждым годом количество обращений граждан в суды с исками на неправомерные акты и действия органов публичной администрации, то есть государственных органов и органов местного самоуправления лишь увеличивается. При этом нередко Верховный или Высший Арбитражный суды признают не соответствующими федеральному закону некоторые нормативные акты Правительства или федеральных министерств. И в районных судах многих регионов почти половину гражданских дел составляют именно споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления.

Это свидетельствует о том, что институт административной юстиции, то есть судебный контроль за публичной властью, уже получил свое развитие в Российской Федерации. Но возрастающее количество таких дел говорит о необходимости создания специальных административных судов и принятия Кодекса об административном судопроизводстве в РФ.

Защита прав граждан от административных ошибок – одна из трудно разрешаемых на практике проблем, так как она затрагивает все уровни взаимодействия гражданина с органами государственной власти и требует всестороннего подхода. Основным гарантом прав и свобод человека должен

¹⁶⁰ См. : Законопроект «О федеральных административных судах в Российской Федерации» № 7886-3 от 21 сентября 2000. Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=lawsearch/index.html>

быть независимый суд, способный пресечь административный беспредел. Особо следует обратить внимание на защиту граждан от административных ошибок в сфере применения различных видов административного принуждения, что напрямую связано с доступом к правосудию, то есть к судебному разрешению спора с органами публичной власти.

С другой стороны, специальные суды должны помочь в решении еще одного вопроса, требующего разрешения, – обеспечение процессуальной экономии, поскольку административные дела должны рассматриваться намного оперативнее, нежели гражданские, иначе успешность реализации целей и задач административной юстиции вызывает сомнения. При этом нельзя упускать из виду то обстоятельство, что по административным делам должен действовать принцип «презумпции виновности государственного органа или должностного лица» – субъект публичной власти должен доказать суду, что его действия безупречны и безошибочны с точки зрения закона. Именно это условие отличает состязательную модель гражданского процесса от следственно-состязательных условий при административном судопроизводстве.

Все это говорит о необходимости объединения усилий научного и экспертного сообщества, заинтересованных государственных и общественных организаций по развитию административной юстиции как комплексной системы разрешения административно-правовых споров, обжалования неправомерных действий администрации¹⁶¹.

Подводя итог, обозначим основные направления, которые должны быть детально проработаны для создания эффективного правового механизма по преодолению административных ошибок:

– подготовка государственных служащих, включая повышение квалификации и переподготовку специалистов;

¹⁶¹ См. : Сунгуров А.Ю. Институт обжалования административных решений : на пути к административной юстиции // Актуальные экономические проблемы России. 2006. № 4.

- совершенствование компетенции государственных служащих;
- улучшение юридической техники, обеспечение высокого качества правотворчества;
- разработка во всех ведомствах административных регламентов и процедур и усиление внимания к роли ведомственных нормативно-правовых актов;
- уменьшение противоречивости принимаемых законодательных актов и систематизация действующего законодательства, улучшение юридической техники;
- усиление внимания к общественному контролю и к общественной экспертизе законопроектов;
- создание специализированных административных судов и Кодекса об административном судопроизводстве.

Предложенные способы и средства, способствующие формированию эффективного правового механизма по преодолению административных ошибок, носят общий характер и не исключают дополнений и изменений. Вместе с тем, для решения данной проблемы должен использоваться выше обозначенный комплексный подход, способный укрепить законность и правопорядок и помочь в становлении правового государства в России.

§ 2. Административная реформа как барьер для формирования административных ошибок

Создание любого нового правового механизма требует изменений. Совершенствование административной системы целой страны – сложная задача, которая не может быть решена за один день, требуется не один год для налаживания данной сферы. Распад СССР, принятие новой Конституции и переход к совершенно другой системе управления государством со временем привели к необходимости проведения в России административной реформы. Изменения, вызванные данной реформой, должны были затронуть многие сферы государства и в итоге привести к повышению эффективности деятельности исполнительной власти во всех областях, что, в свою очередь, должно было стать одним из барьеров для возникновения административных ошибок в деятельности органов государственной власти Российской Федерации. В данном параграфе попытаемся выяснить (по состоянию на 2011 год), какие изменения произошли в административной сфере и как они сказались на механизме появления ошибок, а также сформулировать предложения по проведению дополнительных мероприятий, необходимых для завершения административной реформы в данном направлении.

Любое реформирование имеет определенную цель, задачи и способы их достижения. А.Б. Агапов определил, что цель и задача административной реформы в России – «гармонизация публичной власти в той степени, которая обеспечивает равновесие ее структурных элементов, стабильность системных связей, предотвращение злоупотреблений со стороны тех или иных ветвей власти. Любая реформа публичной власти должна быть направлена в конечном итоге на сохранение конституционных принципов единства государства, единства системы государственной власти, органов государственной власти. Это является условием реализации принципа

Конституции Российской Федерации, согласно которому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»¹⁶².

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. отмечается, что по состоянию на 2006 г. «стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты»¹⁶³.

К числу нерешенных задач административной реформы Концепция относит отсутствие разработанных стандартов качества и доступности государственных услуг, а также административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В связи с этим в качестве основных задач определены: повышение эффективности государственного управления; строгое соблюдение государственными служащими законности; предоставление ими качественных публичных услуг населению; обеспечение права граждан на объективную информацию.

Отмечается, что должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера. Не разработаны также и механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их

¹⁶² Агапов А.Б. Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки // Административное право : теория и современность. Сб. науч. тр., посвященный 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / под ред. Л. Л. Попов. М. : ТК Велби, изд-во Проспект, 2006. С. 61.

¹⁶³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010г.х : Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; № 14. Ст. 1413.

территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Кроме того, необходимо повысить уровень использования современных информационных технологий для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти¹⁶⁴.

Ядром административной реформы, а также одним из способов по уменьшению числа совершаемых административных ошибок, должны стать планомерные законодательно оформленные действия специально созданных для этого органов по упрощению административных функций, корректировке системы органов исполнительной власти и управления кадрами государственных служащих.

Одно из приоритетных направлений в реформе, согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010 № 773)¹⁶⁵, отведено оптимизации и упразднению избыточных административных функций. Наличие таких функций у органа государственной власти приводит к путанице, неудобству граждан при обращении в эти органы, неразберихе между различными структурами и т.п., что, в свою очередь, и порождает административные ошибки.

¹⁶⁴ См. : Логунов А.Б. Административная реформа в Российской Федерации : основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 22 (310).

¹⁶⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004г. № 314 (в ред. указов Президента РФ от 20.05.2004 № 649, 14.11. 2005 № 1319, 23.12.2005 № 1522, 15.02.2007 № 174, 24.09.2007 № 1274, 12.05.2008 № 724, 07.10.2008 № 1445, 25.12.2008 № 1847, 22.06.2010 № 773; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 № 295, 27.03.2006 № 261, 22.06.2009 № 710) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. №11. Ст. 945; 2004. № 21. Ст. 2023; 2005. № 47. Ст. 4880; 2005. № 52 (ч.3). Ст. 5690; 2005. № 12. Ст. 1023; 2006. № 14. Ст. 1509; 2007. № 8. Ст. 978; 2007. № 40. Ст. 4717; 2008. № 41. Ст. 4653; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366, 2009. № 26. Ст. 3167; 2010. № 26. Ст. 3331.

Для борьбы с избыточными функциями первоначально необходимо их идентифицировать, что, по мнению А.Ф. Ноздрачева, означает их проверку на предмет: соответствия целям и задачам государственной политики в соответствующей сфере общественных отношений; адекватности форм и методов реализации функции в современных условиях; легитимности; соответствия необходимому уровню власти¹⁶⁶.

При выявлении таких функций должны быть предприняты мероприятия по их упразднению: сокращение или прекращение исполнения функций или передача их на исполнение другому субъекту.

Еще к концу 2005 г. предполагалось довести долю требующих ликвидации функций, по которым начата программа ликвидации, до 50 % от общего числа таких функций в федеральных органах исполнительной власти. К концу 2007 г. ликвидационными программами должны были быть охвачены уже 100 % имеющихся на тот момент избыточных функций федеральных органов исполнительной власти¹⁶⁷.

В 2007 г. в ходе подготовительной работы Правительственной комиссией по проведению административной реформы были проанализированы 5634 функции. Из них признаны избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Эти цифры были опубликованы в СМИ, но не прокомментированы специалистами. Бесспорно, это помогло сократить часть объема работы, выполняемой государственными служащими, но при этом значительно не повлияло на уменьшение численности аппарата и на качество его работы. Количественное сокращение «функциональных действий» чиновников повлекло за собой написание пространных регламентов

¹⁶⁶ См. : Ноздрачев А.Ф. Административная реформа : Российский опыт // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар : Изд-во Кубанькино, 2006. С. 15.

¹⁶⁷ См. : Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал рос. права. 2005. № 4.

(инструкций), связанных с предоставлением определенных управленческих услуг. Порядок, принятый на федеральном уровне, уточняется в регионах. Но за внутреннее их синхронное соединение (между ведомственными службами) пока никто не отвечает. К 2007 г. не были созданы и регламенты предоставления многих услуг¹⁶⁸.

К 2010 г. количество административных регламентов значительно возросло, но задача по сокращению избыточных функций так и не реализована до конца на практике. О том, что у органов исполнительной власти по состоянию на 2010 г. все еще присутствуют избыточные функции, порождающие административные ошибки, свидетельствует анализ ФАС. Как сообщил глава ФАС Игорь Артемьев на заседании совета председателей комитетов Торгово-промышленной палаты, на подходе – серьезные изменения в системах образования, здравоохранения, строительства и техрегулирования. Игорь Артемьев вновь напомнил, что большую часть правонарушений в области конкуренции по-прежнему совершают чиновники. И каким бы ни был контроль, при существующей системе излишнего госрегулирования будет продолжаться воспроизводство этих нарушений. В результате по поручению Президента РФ и Премьер-министра РФ Правительственная комиссия по проведению административной реформы дала задание рабочей группе, возглавляемой Игорем Артемьевым, проанализировать функции и полномочия органов власти.

Первым такому анализу подверглось Министерство сельского хозяйства. Правительственная комиссия согласилась с выводами рабочей группы ФАС о том, что около 60 функций этого министерства и его подразделений являются

¹⁶⁸ См. : Бакушев В. В. Административная реформа : вехи трудного пути // Наша власть : дела и лица. 2007. № 7.

избыточными, а вся их «польза» состоит в создании бессмысленных препятствий для бизнеса и благодатной почвы для коррупции¹⁶⁹.

Из этого следует, что процесс по сокращению избыточных функций не завершен и будет продолжаться еще много лет. Интересным в этом контексте представляется мнение А.В. Мартынова о «невозможности в настоящее время определить адекватность формы и методов реализации функции целям и задачам государственной политики ввиду многочисленных законотворческих ошибок, существенным образом влияющих на качество принимаемых управленческих решений»¹⁷⁰. Здесь же следует отметить, что у любого государства есть неотъемлемые государственные функции. В Российской Федерации они закреплены Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. Постановления Правительства РФ от 24.12.2009 № 1086) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы»¹⁷¹ и не подлежат устранению. К ним относятся: 1) принятие нормативных актов; 2) контроль и надзор; 3) управление государственным имуществом; 4) оказание государственных услуг.

Следующим способом достижения целей административной реформы является совершенствование структуры органов государственного управления. С 2004 г. система федеральных органов исполнительной власти

¹⁶⁹ См. : Смолякова Т. ФАС обнаружила у федеральных министерств слишком много ненужных функций // Рос. газета. 2010. 18 фев.

¹⁷⁰ См. : Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование : монография. М. : NOTA BENE, 2010. С. 77.

¹⁷¹ О Правительственной комиссии по проведению административной реформы : постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2004 № 248, 04.09.2006 № 536, 14.04.2007 № 227, 28.03.2008 № 221, распоряжения Правительства РФ от 25.08.2008 № 1257-р, Постановлений Правительства РФ от 05.08.2009 № 636, 24.12.2009 № 1086) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150; 2004. № 22. Ст. 2179; 2006. № 37. Ст. 3878; 2007. № 17. Ст. 2043; 2008. № 14. Ст. 1413; 2009. № 52 (ч. 2). Ст. 6609.

подверглась серьезным изменениям. В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010 № 773) она представлена тремя видами организационно-правовых форм: федеральными министерствами, федеральной службой и федеральными агентствами. Важно, что персональная ответственность теперь возлагается на руководителя федеральной службы или агентства. Необходимо отметить и сам процесс распределения функций между органами. До проведения административной реформы было сложно определить принадлежность конкретной функции конкретному органу власти. Сейчас же, согласно трехуровневой структуре государственных органов власти, министерствам отведены функции по нормативно-правовому регулированию, федеральным службам – по контролю и надзору, а агентствам – по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Л.А. Калинина отмечает во всем этом следующий положительный момент: как «с одной стороны, перераспределение функций в рамках одной и той же организационно-правовой формы, с другой – вертикальная специализация и создание многоступенчатой министерской системы»¹⁷².

Но при этом следует указать на несовершенство созданной системы органов исполнительной власти, которое служит одной из причин появления административных ошибок. Например, федеральные агентства относятся к однотипным организационным формам, к которым предъявляются одинаковые требования, но при этом они значительно отличаются друг от друга по уровню подчиненности и объему возложенных на них полномочий. Так, агентства, входящие в состав министерской системы, в отличие от агентств, руководство которыми осуществляет Президент РФ или

¹⁷² Калинина Л. А. Особенности правового положения федеральных органов исполнительной власти на современном этапе // Административное право : теория и современность : сб. науч. тр., посвященный 100-летию со дня рождения С.С. Студеникина / под ред. Л.Л. Попова. С. 80.

Правительство РФ, осуществляют управленческие мероприятия (прогнозирование, программирование, финансирование и т.п.) и не имеют государственно-властных полномочий.

Другим нерешенным вопросом осталось отнесение и разграничение государственно-управленческих действий, так в первом случае они именуется как контрольно-надзорные и относятся к федеральным службам (регистрация документов, прав, издание индивидуальных правовых актов, выдача лицензий), во втором – как правоприменительные и закрепляются за агентствами (издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, кадастров и регистров), а в третьем – как функции нормативного регулирования.

Следует остановиться и на факте создания «суперминистерств», занимающихся управлением ряда отраслей, и за которыми закреплен целый ряд различных по содержанию функций. Здесь весьма показательны Министерство экономического развития РФ. Громоздкость таких министерств очевидна, не зря с 2004 г. происходят постоянные изменения в объединении, переименовании, перераспределении функций различных министерств. Например, Министерство транспорта и связи РФ просуществовало чуть более двух месяцев, после чего на его базе были созданы два самостоятельных министерства: Министерство транспорта РФ и Министерство информационных технологий и связи РФ (Министерство связи и массовых коммуникаций РФ с 2008 г.). Следует предположить, что изменения в данном направлении будут происходить постоянно, вызывая трудности в деятельности министерств в связи с постоянно изменяющимися функциями и условиями их существования.

Здесь же следует остановиться на таком факте, как отсутствие в настоящий момент должной правовой регламентации правового статуса федеральных министерств. Анализ Положений о федеральных министерствах наглядно показывает, что в них отсутствуют важные разделы, определяющие особенности функционирования федеральных министерств в отличие от

других органов государственной власти (например, раздел о целях, порядке взаимодействия с другими органами, ответственности и т.п.) То же самое можно сказать и по отношению к федеральным службам, и к федеральным агентствам.

Частые перемены в структуре и функциях органов исполнительной власти, неопределенность в конкретных целях, задачах, ответственности должностных лиц приводят к тому, что государственные служащие зачастую не успевают привыкать к новым условиям и требованиям, что вызывает сбои при выполнении ими своих должностных обязанностей. В итоге их деятельность не является нормальной, эффективной и планомерной, что и приводит к появлению административных ошибок.

Для создания системы эффективного исполнения функций органами исполнительной власти необходимо провести процедурную реформу, которая должна быть основана на отсутствующем в Российской Федерации Законе об административных процедурах. Исходя из интересов граждан и предприятий, необходимо дополнить первоначальное понятие административной процедуры функцией правовой защиты, которая, как и в административном судопроизводстве, послужит защите индивидуальных прав и приведет к тому, что административные органы в каждом отдельном случае будут взвешивать общественные и частные интересы. К этому подходу, при котором права каждого гражданина учитываются надлежащим образом, обязывают основные нормы Конституции¹⁷³. Регламентация административных процедур должна ориентировать органы исполнительной власти на обеспечение:

- полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задачи правильного применения закона;
- необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;

¹⁷³ См. : Делпе Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

- развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнения граждан;
- предоставления значимых публичных услуг;
- эффективности взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг;
- экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих;
- реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело¹⁷⁴.

Процедурная реформа должна не только сделать более эффективной государственную службу, но и изменить принципы работы государственных служащих, вменив им в обязанность предоставление информации гражданам, предусмотрев ответственность за неправомерный отказ и совершаемые административные ошибки и т.д.

Процедурная реформа так и осталась не реализованной на практике, но Концепция проведения административной реформы в РФ в 2006-2010 гг. уделила много внимания другому важному аспекту – административным регламентам, определяющим функции, права, цели и процедуры для каждого органа исполнительной власти в целом, для его структурных подразделений и обязанности по каждой должности государственной службы. Регламент – это в первую очередь порядок деятельности, описание процедур и обеспечение их публичности. Таким образом, регламенты должны были быть созданы лишь после принятия Закона об административных процедурах.

Об административных регламентах шла речь 9 декабря 2008 г. на пресс-конференции в Министерстве экономического развития РФ, посвященной подведению итогов первого Всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов в рамках административной реформы. Там

¹⁷⁴ См. : Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ» ; ИНФРА-М, 2006. С. 14.

же Ярослав Кузьминов, возглавляющий Рабочую группу по административным регламентам при Правительственной комиссии по проведению административной реформы отметил, что «ключевая проблема любой исполнительной власти — это ее закрытость. Закрытость чиновников от тех, кто обращается в органы власти, закрытость одних органов власти от других, непонятность процедур, которыми руководствуются те или иные работники исполнительных органов. Все это уже является некоторой имманентной чертой государственной власти. На самом деле такого рода болезни, как волокита, коррупция, искусственное затягивание тех или иных процедур по разным причинам — от коррупционных до просто безалаберности — приводят к отчуждению власти от общества, и к тому, что на чиновника начинают смотреть, как на человека, от которого ничего хорошего в принципе ждать невозможно. Самое курьезное, что и государственные служащие часто попадают в такое же положение по отношению к смежному ведомству, когда они туда что-то посылают, а потом оказываются в той же ситуации, как и проситель какого-нибудь, например, малого предприятия»¹⁷⁵.

Одним из ключевых моментов процесса создания административных регламентов в РФ стало принятие Правительством РФ Постановления от 11 ноября 2005 г № 679 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 № 813, 04.05.2008 № 331, 02.10.2009 № 779)¹⁷⁶ «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения

¹⁷⁵ Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан // Новостная служба портала ГУ-ВШЭ. Режим доступа :

http://www.ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/monitoring_news/index.php?id4=655

¹⁷⁶ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 N 813, от 04.05.2008 № 331, от 02.10.2009 № 779) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063; 2009. № 41. Ст. 4765; 2011. № 22. Ст. 3169.

государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», к которому Министерством экономического развития и торговли РФ были подготовлены соответствующие методические рекомендации. Примерно тогда же Правительство РФ утвердило «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹⁷⁷ и «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁷⁸. На их основании федеральные органы исполнительной власти РФ разработали и утвердили свои регламенты, которые по своей сути должны были стать одним из основных барьеров в появлении административных ошибок. При разработке административных регламентов с учетом действующей системы нормативно-правовых актов должны быть устранены избыточные функции, упрощены административные процедуры, закреплена персональная ответственность должностных лиц. Для

¹⁷⁷ Типовой Регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 15.10.2007 № 675, 21.02.2008 № 112, 28.03.2008 № 221, 07.11.2008 № 814, 17.03.2009 № 242, 30.04.2009 № 389, 15.06.2009 № 477, 16.11.2009 № 936, 30.11.2009 № 967, 20.02.2010 № 72, 24.05.2010 № 363, 24.09.2010 № 745, 16.08.2011 № 681, 19.08.2011 № 705, с изм., внесенными Постановлением Правительства РФ от 06.04.2011 № 252) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233; 2007. № 43. Ст. 5202; 2008. № 9. Ст. 852; № 14. Ст. 1413; № 46. Ст. 5337; 2009. № 12. Ст. 1443; № 19. Ст. 2346; № 25. Ст. 3060; № 47. ст. 5675; № 49. Ст. 5970; 2010. № 9. Ст. 964; № 22. Ст. 2776; № 40. Ст. 5072; 2011. № 15. Ст. 2131; № 35. Ст. 5092.

¹⁷⁸ Типовой Регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 11.11.2005 № 679, 15.10.2007 № 675, 21.02.2008 № 112, 28.03.2008 № 221, 10.03.2009 № 219, 15.06.2009 № 477, 05.10.2009 № 805, 30.11.2009 № 967, 24.05.2010 № 363, 24.09.2010 № 745, 16.08.2011 № 681, 19.08.2011 № 705) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305; № 4. Ст. 305; № 47. Ст. 4933; 2007. № 43. Ст. 5202; 2008. № 9. Ст. 852; № 14. Ст. 1413; 2009. № 12. Ст. 1429; № 25. Ст. 3060; № 41. Ст. 4790; № 49. Ст. 5970; 2010. № 22. Ст. 2776; № 40. Ст. 5072; 2011. №. 34. Ст.4986; № 35. Ст. 5092.

этого установлен строгий порядок проведения независимой экспертизы принимаемых административных актов.

Сегодня существуют три уровня регламентации. Первый – это описание существующих административных процессов, когда клиент государства, будь то предприятие или гражданин, имеет возможность их контролировать, а государственный служащий уже не имеет права не соблюдать описанные процедуры, что само по себе является большим шагом вперед. Большинство административных регламентов относятся к этому уровню. Второй, – это уровень, при котором регламент оптимизирует процедуры и перестраивает процессы, подтягивает необходимое ресурсное обеспечение под эти процессы. Третий уровень – это электронные административные регламенты, создаваемые для массовых процессов, которые выгодно поручить исполнять информационным электронным системам.

Из проведенного мониторинга уже сейчас можно сделать вывод: большинство и граждан, и чиновников считают, что внедрение регламентов позволило улучшить качество оказываемых услуг, что создает основу для объективной оценки результативности деятельности органов власти и служебной деятельности каждого государственного служащего. Вместе с тем, вскрыт целый ряд проблем, связанных с недостаточным ресурсным и методическим обеспечением издания регламентов, прежде всего, – в субъектах Российской Федерации¹⁷⁹. К концу 2010 г. согласно Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.¹⁸⁰, утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и

¹⁷⁹ См. : Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан.

¹⁸⁰ Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26. Ст. 3826.

муниципальном уровнях утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно.

Процесс регламентации в России должен проводиться системно, все регламенты необходимо связать между собой и с другими правовыми актами; важно также сформировать систему регламентов на уровне субъектов Российской Федерации. При отступлении государственного служащего от административного регламента, а также при совершении им административной ошибки необходимо предусмотреть наступление ответственности.

Эффективный механизм по преодолению административных ошибок не может быть создан не только без оптимизации функций органов исполнительной власти, создания качественных административных регламентов, но и без оптимизации предоставляемых ими государственных услуг, особенно избыточных и фиктивных. Для выполнения данной задачи и для приближения к государственным услугам, соответствующим мировому уровню, необходима разработка терминологии (на сегодняшний день в законодательстве отсутствует даже такое базовое понятие, как государственная услуга), и только затем можно будет вести речь о принятии федерального закона о государственных услугах, в котором будут определены понятие, система, процедура оказания услуг, а также установлены требования к их качеству и объему, перечни и виды стандартов государственных услуг.

Как еще один существенный недостаток на этом направлении следует отметить отсутствие должного контроля за предоставляемыми государственными услугами, что снижает их качество и приводит к появлению административных ошибок.

На заседании правительственной Комиссии по административной реформе 9 декабря 2008 г. одобрены поправки к закону, позволяющему субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления создавать многофункциональные центры оказания государственных услуг населению,

которые, работая по принципу «одного окна», должны качественно улучшить предоставление таких услуг¹⁸¹.

Работа многофункциональных центров направлена на повышение информационной открытости органов власти, повышение прозрачности административных процедур оказания гражданам и юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг, обеспечение высокой степени доверия населения к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Подобные центры создаются с 2007 г., в Воронежской области такой центр действует лишь с 2010 г. Об эффективности его работы можно будет сказать лишь спустя какое-то время, но при условии достижения им всех поставленных целей и задач можно уверенно говорить о том, что он станет одной из эффективных составляющих механизма по борьбе с административными ошибками органов исполнительной власти РФ.

Для уменьшения числа и исправления административных ошибок важна также проработка в законодательстве полномочий органов исполнительной власти в сфере контроля и надзора. На данный момент не проведены различия между двумя этими понятиями, например, они не разграничены до сих пор в таком основополагающем акте как Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314. Хотя в юридической литературе под контролем понимается прежде всего проверка состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности принимаемых решений. По результатам государственного контроля принимается решение о выдаче разрешения (лицензии, свидетельства об аккредитации и т.д.) или о применении административно-принудительных мер (об отказе в выдаче лицензии, о приостановлении ее действия, аннулировании и т.д.). Надзорная деятельность ограничена преимущественно проверкой законности действий объекта надзора и включает в себя наблюдение, проверку соблюдения

¹⁸¹ См. : Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан.

определенных норм. По результатам государственного надзора издается административный акт, устанавливающий факт правового состояния поднадзорного объекта (акт проверки, ревизии, заключение и т.д.). Одновременно по итогам государственного надзора могут применяться административно-принудительные меры (приостановление реализации, изъятие продукции и др.)¹⁸².

А.В. Мартынов в своем диссертационном исследовании подчеркивает, что «необходимо четкое разграничение на законодательном уровне контрольной и надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти. При этом административный надзор он определяет как особую форму публичного управления, предназначенную для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявления и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемую в рамках соответствующих административно-надзорных производств посредством установленных в законодательстве административных процедур»¹⁸³.

Под административным контролем в сфере публичного управления понимается «контроль, осуществляемый органами и должностными лицами активной администрации внутри всей системы исполнительной власти. Он может иметь своим объектом любые управленческие решения, принимаемые

¹⁸² См. : Уманская В. П. Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора //Административное право : теория и современность : сб. науч. тр., посвященный 100-летию со дня рождения С.С. Студеникина / под ред. Л.Л. Попова. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 87.

¹⁸³ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 11–12.

и исполняемые администрацией. В его сферу входят не только принятые и действующие административные акты, но и находящиеся в процессе разработки и принятия. Он может касаться любых дефектов, ошибок и недостатков административной деятельности, обусловленной как незаконностью, так и нецелесообразностью административных актов»¹⁸⁴. Но сосредоточение в руках одного органа власти управленческих, разрешительных, регулирующих и контрольных функций всегда порождает злоупотребления со стороны этих органов и коррупцию.

Одним из способов регулирования части государственного контроля и, как следствие, барьером для возникновения административных ошибок стало принятие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹⁸⁵. К сожалению, данный закон не регулирует все сферы государственного контроля, за его рамками остались наиболее важные для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей виды контрольно-надзорной деятельности, требующие унификации и законодательного регулирования¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М. : Изд-во РУДН, 2002. С. 13.

¹⁸⁵ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) : федер. закон РФ от 8 августа 2001 г. № 134 – ФЗ (в ред. ФЗ от 30.10.2002 № 132-ФЗ, 10.01.2003 № 17-ФЗ, 01.10.2003 № 129-ФЗ, 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 09.05.2005 № 45-ФЗ, 02.07.2005 № 80-ФЗ, 31.12.2005 № 206-ФЗ, 30.12.2006 № 266-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2008 № 10-П, Федеральным законом от 22.12.2008 № 272-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33. Ст. 3436; 2002. № 44. Ст. 4297; 2003. № 2. Ст. 169; 2005. № 27. Ст. 2719; 2006. № 1. Ст. 17; 2007. № 1. Ст. 29; 2008. № 52 (1 ч.). Ст. 6227. Утратил силу 1 мая 2009 г. в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

¹⁸⁶ См. : Административная реформа в России : науч.-практ. Пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 85.

Анализ практики применения Закона № 134-ФЗ в 2002-2007 гг. показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились в итоге незначительно. Это обусловлено как содержанием отдельных норм Закона № 134-ФЗ, так и следующими причинами:

- общей неэффективностью действующей системы государственного контроля (надзора);
- сложившейся правоприменительной практикой;
- избыточностью обязательных требований к субъектам предпринимательской деятельности, а также низкой степенью доступности информации о них;
- неприменением Закона № 134-ФЗ отдельными федеральными органами исполнительной власти (например МВД России);
- грубыми нарушениями требований Закона № 134-ФЗ со стороны органов государственного контроля (надзора) при отсутствии реальной ответственности за допущенные нарушения;
- крайне неудовлетворительным приведением в соответствие ведомственных нормативных правовых актов, а также применением законодательства в части, не противоречащей Закону № 134-ФЗ.

Кроме того, не была проведена в должной мере инвентаризация обязательных требований, что существенно повлияло на правоприменительную практику Закона № 134-ФЗ в реализации главного заложенного в законе принципа – презумпции добросовестности предпринимателя. Также неоправданно затянулась перестройка ведомственной нормативной базы, регламентирующей вопросы государственного контроля (надзора)¹⁸⁷.

¹⁸⁷ См. : Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» / Ответственный за содержание доклада : начальник отдела снижения административных барьеров в малом и среднем

При осуществлении контрольных или надзорных функций федеральные службы обладают следующими полномочиями:

- 1) мониторинг (сбор информации);
- 2) контроль и надзор за соблюдением законодательства в определенной сфере;
- 3) выдача лицензий, сертификатов, разрешений и ведение реестра;
- 4) мероприятия по проверке и экспертизе, исследованиям, испытаниям, анализу и оценке;
- 5) пресечение фактов нарушения законодательства РФ в установленной сфере, а также предусмотренных мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера по недопущению и ликвидации последствий нарушений.

Одним из приоритетных направлений административной реформы должно стать закрепление за федеральными службами таких полномочий, как применение мер административного принуждения и мер административной ответственности к подконтрольным и поднадзорным объектам, а также разграничения полномочий по надзору и контролю на фоне реализации и разработке единой государственной политики в этом направлении.

Именно меры пресечения, по мнению Д.Н. Бахраха, понуждают «правонарушителя (гражданина или организацию) к исполнению правовых обязанностей. Компетентный государственный орган или должностное лицо обязано прекратить последствия антиобщественного поведения, не отвечающего общественным интересам, лишить лицо возможности совершить нарушения. Меры пресечения применяются для того, чтобы не допустить новых, предотвратить вредные последствия правонарушений, обеспечить условия для применения наказания и восстановительных мер»¹⁸⁸.

бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун. М. : Минэкономразвития РФ, 2010. С. 4–5.

¹⁸⁸ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп.. М. : Эксмо, 2010. С. 440–443.

В итоге органы государственной власти не могут осуществлять контроль и надзор, не имея мер определенного воздействия. Таким образом, у них отсутствует эффективный механизм выявления, предупреждения и исправления административных ошибок, так как они не имеют полномочий по оперативному воздействию на подконтрольные и поднадзорные объекты.

Не зря А.В. Калмыкова пишет, что «государственный контроль представляет собой мерило эффективности государственного воздействия на общественные отношения в определенных сферах деятельности. Именно в процессе его осуществления возможно выявить, насколько эффективно государственное управление»¹⁸⁹.

К сожалению, в данный момент нет единого нормативно-правового акта, регулирующего порядок и основания применения мер пресечения. Об актуальности принятия такого федерального закона говорит и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой ограничить права и свободы граждан могут только федеральные законы.

Наряду с этим возникает вопрос о законности при применении мер пресечения, который часто затрагивается в юридической литературе¹⁹⁰. Только квалифицированная деятельность органов исполнительной власти в области пресечения и наказания, основанная на соблюдении Конституции РФ, законов и иных правовых актов, будет способствовать прекращению противоправных ситуаций, устранению и предупреждению совершения

¹⁸⁹ Административная реформа в России : науч.-практ. Пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 83.

¹⁹⁰ См. например : Пехтерева З. А. Современные аспекты законности в применении мер административного пресечения и наказания // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар : Кубанькино, 2006. С.121–128 ; Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

административных ошибок. Основой законности применения мер пресечения органами государственной власти должна стать незыблемость соблюдения законных прав и интересов граждан и юридических лиц.

Одним из ключевых элементов для снижения количества злоупотреблений и числа совершаемых административных ошибок со стороны государственных органов власти является повышение информативности граждан и юридических лиц в области применения мер административного пресечения, а также по остальным отраслям деятельности государственных структур.

Помимо совершенствования деятельности органов исполнительной власти административная реформа должна была сделать более эффективной деятельность государственных служащих. Была создана нормативная база по закреплению трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной. Реестр должностей федеральной государственной службы способствовал созданию должностных регламентов, включающих в себя показатели эффективности и результативности деятельности государственных служащих. В ходе реформы был проработан и создан институт урегулирования конфликтов интересов. Как уже упоминалось выше закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Позднее практически аналогичное определение конфликта интересов было введено в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федерации»¹⁹¹. По сравнению с указанными законами, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁹² в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

– теперь конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (то есть по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей;

– личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Институт урегулирования конфликта интересов распространяется на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную;

– законодатель исключил указание на неосновательное обогащение;

– вместо общего указания на натуральную форму получения доходов и доходов в виде материальной выгоды законодатель конкретизировал, что речь может идти о получении ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав;

– законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения (как это было сделано в законах о государственной гражданской и муниципальной службе).

¹⁹¹ О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. ФЗ от 23.07.2008 № 160-ФЗ, 27.10.2008 № 181-ФЗ, 27.10.2008 № 182-ФЗ, 25.11.2008 № 219-ФЗ, 22.12.2008 № 267-ФЗ, 25.12.2008 № 280-ФЗ, 17.07.2009 № 160-ФЗ, 03.05.2011 № 92-ФЗ, 21.10.2011 № 288-ФЗ, 21.11.2011 № 329-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 44. Ст. 4987; № 44. Ст. 4988; № 48. Ст. 5514; № 52 (ч. 1). Ст. 6222; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2009. № 29. Ст. 3597; 2011. № 19. Ст. 2709; № 43. Ст. 5976; № 48. Ст. 6730.

¹⁹² О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.07.2011 № 200-ФЗ, 21.11.2011 № 329-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2011. № 29. Ст. 4291; № 48. Ст. 6730.

Для урегулирования конфликтов интересов создаются специальные комиссии, составы которых формируются таким образом, чтобы, в свою очередь, была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Комиссии по урегулированию конфликта интересов осуществляют свою деятельность на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹⁹³. Можно полностью согласиться с высказываемым в литературе мнением, что «наиболее слабое место Положения заключается в рекомендательном характере решений комиссий»¹⁹⁴. Руководитель может по своему субъективному усмотрению считать конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, их систематическое возникновение. Руководитель не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов¹⁹⁵.

Другой причиной возникновения административных ошибок является произвольное управление по усмотрению. Пример такой административной ошибки можно позаимствовать в работе Ю.Н. Старилова: «Необоснованное, незаконное и неразумное повышение арендной платы (должностными

¹⁹³ О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов : указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №27. Ст. 3446.

¹⁹⁴ Федосенко В.А. Актуальные вопросы государственной гражданской службы : регламентация соблюдения требований к служебному поведению и урегулирования конфликта интересов // Право и политика. 2007. № 8. С. 78-84.

¹⁹⁵ См. : Дементьев А.Н., Лукьянова Н.И. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2006. № 26 (314). С. 49.

лицами) может быть поставлено под сомнение и считаться результатом осуществления так называемого административного усмотрения, которое причиняет соответствующим заинтересованным лицам и организациям вред, существенно ухудшает их экономическое положение и влечет к необходимости использования судебной правовой защиты в рамках действующего законодательства в арбитражном процессе»¹⁹⁶. В другой своей работе Ю.Н. Старилов обозначает борьбу с административным усмотрением в качестве одной из целей и одновременно одного из направлений административной реформы. Для обеспечения надлежащего качества такой борьбы должны создаваться соответствующие процессуальные (формальные) порядки. Одним из таких средств является административное судопроизводство¹⁹⁷.

Формирование административной юстиции должно способствовать совершенствованию института дисциплинарной ответственности государственных служащих в РФ, благодаря системе административных судов граждане должны получить возможность защитить свои права и интересы от административных ошибок органов государственной власти. Укрепить ответственность государственных служащих возможно также путем принятия закона о дисциплинарной ответственности, так как на сегодняшний день лишь основные процессуальные вопросы урегулированы Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Помимо этого, целесообразно усовершенствовать государственный контроль за деятельностью государственных служащих. А также необходимо создать эффективный механизм общественного контроля над органами государственной власти. Граждане Российской Федерации обладают правом на участие в управлении делами государства согласно ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации,

¹⁹⁶ Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства. С. 54.

¹⁹⁷ См. : Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 38.

но при этом в данный момент отсутствуют правовые нормы, которые бы способствовали реализации этого права на практике и регламентировали формы участия граждан в государственном управлении. Исполнительная власть остается закрытой для контроля и для участия, что порождает появление и увеличивает число административных ошибок органов исполнительной власти РФ.

Другой задачей реформирования государственной службы должно было стать создание системы управления ею на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ¹⁹⁸.

Старилов Ю. Н. обозначил, что идеологией административной реформы должен стать учет обеспечения публичных интересов при создании модели административно-правового регулирования и при принятии соответствующих нормативных правовых актов. Далее он раскрывает понятие «публичные интересы» как интересы государства, общества, государственно-общественных образований, в которых отражаются отвечающие требованиям и стандартам современного государственно-правового развития необходимые и общепризнанно желаемые обществом, личностью и государством потребности, обуславливающие:

- 1) формирование приоритетных направлений обеспечения экономического благосостояния общества;
- 2) законодательное установление демократических прав и свобод человека и гражданина, а также их правовую защиту;
- 3) организацию и осуществление надлежащей деятельности органов публичной власти;
- 4) эффективное публичное управление;
- 5) качественные административные процедуры;

¹⁹⁸ См. : Овсянко Д.М. Некоторые вопросы реформирования государственной службы // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной. М. : Юрист, 2004. С. 138.

б) разумный, действенный и результативный общественный и государственный контроль¹⁹⁹.

Эффективность реформ во многом определяется принципами деятельности субъектов реформирования публичной власти, всесторонним учетом и согласованием публичных интересов, интересов позитивно действующих коммерческих и некоммерческих корпораций, готовностью гражданского общества принять реформы и действовать в соответствии с их замыслом. Эффективность реформ предопределяется в том числе и конституционно смоделированными компетенционными и иными параметрами статуса субъекта реформирования публичной власти²⁰⁰.

В приложении к Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 гг. Правительством утверждены следующие показатели достижения целей реформы. К ним относятся:

1. Степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг должна повыситься к 2008 г. до 50 %, а к 2010 г. – не менее чем до 70 %. Инструментом исследования призван стать социологический опрос. Так, мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг по Воронежской области по состоянию на 2008 г. показал, что довольны процедурой обращения за государственной услугой 46 % граждан, также большинство – 50 % – оценили работу госучреждений как удовлетворительную, лишь 1 % – как отличную.²⁰¹

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных издержек должен снизиться с 8,5 % в 2004 г. до 3 % к 2008 г. Издержки на

¹⁹⁹ См. : Стариков Ю.Н. Реформа административно-правового регулирования : «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной. М. : Юрист, 2004. С. 35, 36.

²⁰⁰ Агапов А. Б. Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки. С. 61.

²⁰¹ Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Режим доступа : http://monitoring.armd.ru/ar/relations.php?fkt=t_document&value=1121

государственные услуги к 2010 г. снизились, но при этом для легкой промышленности они составили 4 % от выручки, а сельскому хозяйству обошлись в 10 %²⁰².

3. Процентный ранг РФ в международных рейтингах показателей качества государственного управления Интегральным показателем качества государственного управления (индикатор GRICS, рассчитываемый Всемирным банком 1 раз в 2 года на основе сопоставления 25 различных показателей эффективности государственного управления, подготавливаемых 18 независимыми организациями, и состоящий из 6 самостоятельных показателей, отражающих основные параметры государственного управления) по эффективности государственного управления должен вырасти с 48,1 единиц (из 100 возможных), по качеству государственного управления с 30,5 единиц в 2004 г. до 55 и 60 единиц соответственно в 2008 г., и до не менее 70 единиц по каждому из показателей в 2010 г.²⁰³. Результат рейтинга для Российской Федерации в 2008 и в 2010 гг. был следующим: по эффективности государственного управления – снизился с 44,9 (2004 г.) до 43,2 (2008 г.) и до 41,6 (2010 г.), по качеству государственного управления (праву голоса и подотчетности) – упал с 31,7 (2004 г.) до 23,6 (2008 г.) и до 20,9 (2010 г.). Показатель контроля коррупции снизился; так, в 2004 г. он составлял 24,9 единиц, в 2008 г. уже 11,7 и в 2010 г. 12,9, качество законодательства соответственно 50 в 2004 г., 37,9 в 2008 г. и 38,3 в 2010 г. Единственный возросший показатель – это политическая

²⁰² См. : Кукол Е. Барьер в одну копейку // Рос.я газета. 2010. 10 февр.

²⁰³ См. : Приложение к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; № 14. Ст. 1413.

стабильность и отсутствие насилия, который возрос с 7,7 в 2004 г. до 19,7 в 2008 г. и до 18,4 единиц в 2010 г.²⁰⁴.

На основе анализа представленных выше данных можно отметить, что административная реформа требует дальнейшего проведения, так как даже установленные показатели ее эффективности не достигли запланированного результата. Реформа по состоянию на 2011 г. внесла свои коррективы в административную сферу РФ, некоторые моменты (многофункциональные центры, административные регламенты, сокращение избыточных функций, совершенствование государственной службы и др.) стали барьером на пути формирования административных ошибок. Но по каждому из направлений следует провести дополнительные мероприятия, которые доведут реформу до конца и послужат составной частью механизма по преодолению административных ошибок в деятельности органов исполнительной власти России и государственных служащих.

²⁰⁴ Governance Matters VIII : Governance Indicators for 1996–2008. Режим доступа : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

§ 3. Административные процедуры исполнительных органов государственной власти в устранении административных ошибок

Административные ошибки совершаются органами исполнительной власти ежедневно, затрагивая при этом интересы огромного числа граждан. Найти эффективные способы борьбы с ними – наиважнейшая задача современной России. Одним из основных способов в этом направлении могут стать административные процедуры. Связь административных процедур с административными регламентами подчеркивает К.В. Давыдов в своей работе: «Сравнительная полнота, точность и четкость содержания таких устанавливающих административные процедуры актов управления, как административные регламенты, сами по себе могут рассматриваться в качестве юридической гарантии субъективных публичных прав граждан (организаций), что неоднократно подчеркивалось высшим политическим руководством страны»²⁰⁵.

Законодательство России не содержит определения категории «административная процедура», но, тем не менее, использует данный термин²⁰⁶. Практически каждый административный регламент включает в себя раздел под названием «Административные процедуры»²⁰⁷. В научной

²⁰⁵ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 3.

²⁰⁶ См. : О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров : федер. закон от 04 ноября 2005 г. № 137-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.07.2006 № 137-ФЗ, 24.07.2009 № 213-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 45. Ст. 4585; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3436; 2009. № 30. Ст. 3739.

²⁰⁷ См., например : Об утверждении Административного регламента Федеральной Таможенной службы по исполнению государственной функции ведения реестра таможенных брокеров (представителей) : приказ Федеральной Таможенной службы от

литературе существуют разные подходы к пониманию института административных процедур. Например, Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина считают, что административные процедуры – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей²⁰⁸.

И.М. Лазарев дает следующее определение: «Административные процедуры – это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения»²⁰⁹. Он же воспринимает административные процедуры как составную часть административного процесса. Такого же мнения придерживается О.С. Беркутова в своей диссертации²¹⁰.

Несколько иной точки зрения придерживается Н.Г. Салищева, которая считает, что административные процедуры – это установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на

10 октября 2007 г. № 1257 (в ред. Приказа ФТС РФ от 26.02.2010 № 370) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 51; 2010. № 16; Приказ Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. № 96 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции РФ государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» // Рос. газета. 2009. № 76.

²⁰⁸ См. : Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 4.

²⁰⁹ Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 54.

²¹⁰ См. : Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций²¹¹.

Интересным представляется мнение М.О. Ефремова. Он полагает, что административные процедуры представляют собой урегулированный нормативными правовыми актами порядок действий органов власти в процессе публичного управления, цель которых — практическое претворение в жизнь материальных норм административного права. Их разновидностью являются административные процедуры, регламентирующие порядок реализации компетенции органа публичной власти по осуществлению прав, обязанностей и законных интересов частных лиц²¹².

Обобщая множество вариантов определения данного правового института, приходим к выводу, что административной процедурой в качестве способа устранения административных ошибок следует считать нормативно установленный порядок реализации компетенции органов публичного управления по осуществлению прав, обязанностей и законных интересов граждан и юридических лиц.

Тем самым, во-первых, ее обязательным участником становится представитель публичной администрации (орган исполнительной власти, должностное лицо или государственный служащий); во-вторых, процедура всегда закрепляется в нормативном правовом акте как модель деятельности; в-третьих, посредством ее реализуется компетенция органов публичного управления; в-четвертых, она направлена на возникновение конкретного результата, вызванного осуществлением прав, обязанностей и законных интересов граждан и юридических лиц

²¹¹ См. : Салищева Н.Г. Административный процесс // Административное право России : курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505.

²¹² См. : Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

Для того чтобы можно было рассмотреть административную процедуру в качестве полноценного способа устранения административных ошибок, необходимо более детально ознакомиться с этим правовым институтом.

В начале исследования следует остановиться на ее классификации, так как многообразие административной деятельности органов публичного управления требует введения и использования различных административных процедур.

Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина выделяют следующие виды административных процедур:

- а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);
- б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);
- в) использование информации (документооборот, информационное обслуживание);
- г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);
- д) делегирование полномочий;
- е) совершение юридических действий (лицензирование и др.);
- ж) проведение координации;
- з) осуществление контроля;
- и) деятельность в рамках целевых программ;
- к) рассмотрение обращений граждан;
- л) рассмотрение предложений общественных объединений;
- м) разрешение разногласий;
- н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);
- о) порядок реорганизации и управления организацией;
- п) международные и смешанные процедуры²¹³.

С.Д. Хазанов подразделяет административные процедуры в зависимости от структуры их осуществления:

²¹³ См. : Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право. С. 3.

а) административные процедуры внутренней организации публичной администрации, которые определяют структуру органа, работу с кадрами, формы и методы деятельности;

б) административные процедуры взаимодействия между субъектами публичной администрации;

в) административные процедуры взаимодействия публичной администрации с физическими и юридическими лицами²¹⁴.

Сейчас административные процедуры активно внедряются в деятельность органов исполнительной власти. И.М. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, которые осуществляются органами исполнительной власти во взаимоотношениях с гражданами и их организациями:

а) правопроставительные;

б) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;

в) лицензионно-разрешительные;

г) регистрационные;

д) контрольно-надзорные;

е) государственно-поощрительные²¹⁵.

В ходе взаимоотношений органов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами в рамках административного процесса возникают административные ошибки, которые являются негативным результатом, обусловленным заблуждением так называемых властных субъектов административного права (исполнительных органов государственной власти, административных органов, должностных лиц, государственных служащих).

²¹⁴ См. : Хазанов С.Д. Административные процедуры : определение и систематизация // Рос. юридический журнал. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. № 1. С. 58.

²¹⁵ См. : Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 53.

Не зря Ю.Н. Старилов пишет, что «нарушение государственными служащими правил установленных административных процедур является одним из оснований возникновения их конфликтов с гражданами»²¹⁶. В.М. Горшенев совершенно справедливо отмечает, что «совершенная и целесообразно налаженная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии обеспечения прав и свобод личности»²¹⁷.

В настоящее время органам исполнительной власти недостает предписаний административных процедур. Данный недостаток особенно остро ощущается в сфере взаимодействия органов исполнительной власти с другими государственными органами и органами местного самоуправления, недостаточно предписаний, касающихся информационного обмена, порядка предоставления и получения информации. Немало проблем возникает и в работе с обращениями граждан, а также при предоставлении физическим и юридическим лицам государственных услуг. Эти и другие вопросы должны быть урегулированы предписаниями закона. В этой связи можно согласиться с мнением о том, что в законах прошлых лет и нашего времени очень мало процедурных правил²¹⁸.

Сопоставление определений двух таких правовых явлений, как административная ошибка и административная процедура, позволяет выявить их взаимосвязь. Административные ошибки возникают в случае неправильности юридически значимых действий властных субъектов административного права, нарушающих права, свободы или законные интересы граждан и юридических лиц. И, как следствие, препятствующих достижению поставленных перед органами исполнительной власти целей. Это может быть вызвано следующими моментами:

²¹⁶ Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 278.

²¹⁷ Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юридическая литература, 1972. С. 210.

²¹⁸ См. : Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право. С. 3.

- неправильный нормативно установленный порядок реализации компетенции органа исполнительной власти («неправильная» административная процедура),
- отсутствие нормативно установленного порядка реализации компетенции органа исполнительной власти (отсутствие административной процедуры),
- неправильное применение и/или интерпретация административной процедуры органом исполнительной власти.

О взаимосвязи административных ошибок с вышеуказанными явлениями свидетельствует, например, тот факт, что в соответствии с Методикой экспертизы нормативных правовых актов Республики Бурятия, проектов нормативных правовых актов Республики Бурятия на коррупциогенность, отсутствие в правовом акте, регулирующем реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций, административных процедур, либо наличие дефектов установленной в правовом акте административной процедуры рассматривается как один из коррупциогенных факторов²¹⁹. Критерием определения «качества» административной процедуры, согласно вышеуказанной Методике, служит наличие (отсутствие) следующих свойств административной процедуры, которые также необходимо отметить для того, чтобы выявить место административной процедуры в механизме выявления, предупреждения и исправления административных ошибок:

1) значительно уменьшается риск отклонения должностного лица при реализации властных полномочий от достижения нормативно закрепленной цели возникших правоотношений;

²¹⁹ См. : Об утверждении Методики экспертизы нормативных правовых актов Республики Бурятия, проектов нормативных правовых актов Республики Бурятия на коррупциогенность : распоряжение Президента Республики Бурятия от 16 июня 2008 г. № 46-РП (в ред. распоряжения Президента Республики Бурятия от 04.08.2009 г. № 56-РП). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) снижается степень усмотрения должностных лиц при принятии управленческих решений;

3) создаются условия для осуществления надлежащего контроля за процессом принятия управленческих решений и при необходимости – для возможности корректировать ошибочные решения, не дожидаясь развития конфликтной ситуации;

4) обеспечивается единообразное применение государственно-властных полномочий должностными лицами государственных органов и учреждений;

5) создается гласная, открытая модель реализации правоотношений – от их возникновения до исполнения сторонами своих публично-правовых обязанностей;

6) обеспечивается согласованность и координирование действий различных органов и должностных лиц, участвующих в подготовке и принятии управленческих решений;

7) установленная процедура соответствует характеру материального правоотношения, позволяет учесть его специфику.

Если на практике административной процедуре присущи данные свойства, то можно смело говорить о том, что количество административных ошибок в данной сфере будет значительно уменьшено. Но для реализации этих свойств они должны быть полностью законодательно урегулированы; в нормативном правовом акте требуется присутствие всех ее основных элементов, к которым Методика относит:

1) описание юридического факта (фактического состава), инициирующего возникновение процедуры:

а) если юридический факт является событием, то в правовом акте должно быть определено, кто может выявить событие и как должно быть оформлено его выявление;

б) если юридический факт является действием (наиболее часто в виде действия выступает обращение), то должно быть определено, кто вправе

совершить это действие и при каких условиях, а также каковы требования к юридическому оформлению действия;

2) права и обязанности участников процедуры:

а) каждое право или обязанность должны быть соотнесены с одной из участвующих в процедуре сторон;

б) должны быть определены условия реализации права, в том числе стадия процедуры, на которой оно может быть реализовано;

в) срок реализации права, если он ограничен иными рамками, помимо временных рамок самой процедуры;

г) действия, которые должна совершить сторона процедуры для реализации своего права;

3) стадии и этапы совершения процедурных действий:

а) процедурные действия должны располагаться в определенной последовательности, направленной на достижение конкретной цели;

б) в отношении каждого действия должны быть определены момент его совершения в рамках процедуры, содержание и форма;

4) виды промежуточных и итоговых решений, принимаемых в рамках или по итогам процедуры, и требования к ним.

В юридической литературе можно встретить другие варианты деления административной процедуры на элементы, например, Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина к ним относят:

1) процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм;

2) типичный «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции;

3) стадии деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права;

4) последовательность совершения юридических действий и их связь;

5) временную характеристику (сроки, продолжительность, периодичность)²²⁰.

О необходимости анализа элементов административной процедуры указано в Постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Отсутствие административной процедуры либо одного из ее элементов рассматривается как фактор, связанный с правовыми пробелами и свидетельствующий об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов²²¹.

Соответственно и административные ошибки могут возникать в связи с наличием «дефектов» в элементах административных процедур, поэтому необходимо их выявлять и корректировать. Например, способом устранения административной ошибки, нарушающей порядок выдачи лицензии, может стать разработка последовательности совершения лицензирования, и т. п.

На сегодняшний день в Российской Федерации административные процедуры представлены в первую очередь в Административных регламентах органов исполнительной власти. Это вытекает из задач, поставленных перед административными регламентами, которые принимаются с целью оптимизации государственного управления: упорядочение административных процедур и действий; устранение избыточных административных процедур и действий; упрощение административных процедур; указание об ответственности должностных лиц

²²⁰ Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право. С. 4..

²²¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

за соблюдение ими требований должностных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.²²²

Их разработка происходит в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. от 02.10.2009 № 779) «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»²²³. Для конкретизации положений этого документа Минэкономразвития РФ были подготовлены Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Соблюдение указанных требований позволяет избежать появления административных ошибок.

Например, устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий, если это не противоречит федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, при сохранении качества исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги позволяет избежать административных ошибок, возникающих из-за избыточного согласования или в результате дополнительных материальных затрат.

Благодаря упрощению административных процедур и административных действий, включая уменьшение сроков исполнения административных

²²² См. : Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 16.

²²³ О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 № 813, 04.05.2008 № 331, 02.10.2009 № 779) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063; 2009. № 41. Ст. 4765.

процедур и административных действий, устраняются административные ошибки, связанные с применением устаревших форм документов, «перегрузкой» должностного лица (органа исполнительной власти) излишним количеством документов, и т. п. Результаты обследования BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey – Обследование предприятий в странах с переходной экономикой) показывают, что неясность законодательства является существенной проблемой для 1/4 предпринимателей России. В 2002 г. лишь 24,8 % обследованных в России фирм считали интерпретацию законов и нормативных актов, оказывающих влияние на их деятельность, предсказуемыми, по сравнению с 32,5 % на Украине, 43,9 – в Чехии, 57,3 – в Венгрии, 33,3 – в Польше и 54,8 – в Эстонии. «Налог на время», рассчитываемый как доля времени, которое затрачивает высшее руководство на взаимодействие с государственными служащими по применению и интерпретации законодательных и нормативных актов и обеспечению доступа к государственным услугам, также является в России очень высоким: в 21,3% случаев менеджеры высшего звена затрачивают 19 % и более своего времени на взаимодействие с властями, по сравнению с 20,3 % случаев в Польше, 13,2 – в Венгрии, 6,7 – в Эстонии и 3,8% – в Чехии. Однако упрощение административных процедур следует понимать как их облегчение прежде всего для граждан и предпринимателей, а не для органов исполнительной власти²²⁴.

Наибольшую значимость для устранения административных ошибок представляет требование к федеральному органу исполнительной власти при разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, установления, по возможности, персональной ответственности

²²⁴ См. : Барциц И.Н. Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. М, 2008. № 1. С. 126.

должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждой административной процедуре или действию при исполнении государственной функции либо предоставлении государственной услуги. Закрепление персональной ответственности позволит снизить количество административных ошибок, так как должностные лица в этом случае будут более внимательно и тщательно относиться к исполнению своих обязанностей. Кроме того, при устранении уже совершенных ошибок будет известно ответственное лицо, которое и должно будет предпринять все необходимые меры по их исправлению.

На это же обращает внимание И.М. Кононов, говоря что «законодательное закрепление общих правил административных процедур вне зависимости от конкретного органа исполнительной власти ... способствует пониманию гражданином порядка реализации своих прав вне зависимости от органа, в который он за этим обращается. С другой стороны, при этом устанавливаются более четкие критерии законности функционирования государственного аппарата, его открытость для контроля и надзора... Отсутствие законодательно урегулированных, четко определенных процедур взаимоотношений органов публичной власти с гражданами является не главной, но все же очень важной причиной зависимости граждан и юридических лиц от своеволия чиновников»²²⁵. Об этом же говорит А.В. Мартынов: «Крайне негативным фактором, влияющим на функционирование системы федеральных органов исполнительной власти, является отсутствие законодательства об административных процедурах»²²⁶.

Внедрение данных требований на практике затруднено отсутствием общеправового нормативного акта об административных процедурах, так как

²²⁵ Кононов И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук. М, 2002. С. 5.

²²⁶ Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2010. С. 85.

каждый административный регламент существует независимо от административного регламента другого ведомства. Соответственно, даже само понятие «административная процедура» имеет различные трактовки. Это обстоятельство ухудшает качество предоставляемых административных процедур. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, устанавливая формально-определенные правила поведения общего характера, подкрепленные возможностью применения государственного принуждения, вместе с тем выступают источниками административного права лишь тогда, когда закрепляют новые нормы права, а не воспроизводят правила, уже содержащиеся в иных, обладающих большей юридической силой, источниках.

Недопустима также передача на ведомственное усмотрение вопросов регламентации столь важных вопросов, как процедура (правила):

- принятия административных актов;
- заключения административных соглашений;
- совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий;
- совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, свидетельств и других документов);
- совершения организационных действий;
- выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий²²⁷.

А.А. Никольская указывает на необходимость правового регулирования административных процедур, которое заключается в следующем:

1. Законодательно закрепленные административные процедуры выступают в качестве важнейшей гарантии публичных прав и свобод

²²⁷ См. : Барциц И.Н. Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры».С. 133.

граждан. Основным средством этого должны стать правила распределения бремени собирания и представления доказательств и определенные презумпции и фикции, закрепленные в законе.

2. Административная процедура устанавливает баланс усмотрения и формального правового регулирования.
3. Позитивная процедура помогает оптимизировать управление, так как иногда наиболее приемлемый вариант управленческого решения может быть закреплен именно в процедуре. Процедура, таким образом, может выступать как способ распределения и реализации управленческих функций. По крайней мере, в ходе формулирования процедурного правила надо к этому стремиться.
4. Процедура может и должна обеспечить оперативность управленческого воздействия (прежде всего путем установления сроков совершения процессуальных действий).
5. Задача процедуры – обеспечить единообразие совершения процессуальных действий в отношении всех заявителей (без необоснованного ущемления либо лоббирования чьих-либо интересов).
6. Кроме того, в ходе процедуры по окончании каждого этапа должны приниматься письменные промежуточные акты, а по результатам процедуры – окончательный акт, что также должно обеспечить права участников процедурного отношения²²⁸.

Обобщая указанные А.А. Никольской причины необходимости правового регулирования административных процедур, следует отметить, что административные органы обладают слишком большой свободой в оформлении административных процедур. Ввиду отсутствия единых правил они вправе своими внутренними регламентами и приказами устанавливать правила принятия актов, процедуры совершения распорядительных действий

²²⁸ См. : Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 16–17.

по реализации запретов, дозволений, предписаний, а также иных контрольных, надзорных, регистрационных и координационных полномочий, что, несомненно, обуславливает появления множества административных ошибок.

Это свидетельствует о необходимости выведения регулирования административных процедур из фрагментарного ведомственного регулирования. В связи с этим уже давно назрела проблема принятия федерального закона «Об административных процедурах» (попыткой были законопроекты № 64090-3 от 28 февраля 2001 г., № 284733-3 от 16 января 2003 г., № 28350-4 от 16 марта 2004 г., и законопроект «Об основах административных процедур» - № 284733-3 от 16 января 2003 г.), которые уже многократно вносились на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации, но всякий раз отклонялись.

Принятие данного закона призвано способствовать снижению количества совершаемых административных ошибок, поскольку он должен уменьшить противоречия между различными нормативными актами, унифицировать административные процедуры и создать общие принципы деятельности органов исполнительной власти²²⁹. Для того чтобы этот закон был эффективен на практике, он должен быть построен на следующих базовых принципах, на которые опираются различные редакции подобных международных законов:

- 1) «принцип приоритета прав и свобод граждан»;
- 2) «принцип переадресации в компетентный орган» – если гражданин обращается с заявлением в какой-либо орган исполнительной власти и вопрос, затронутый в заявлении, находится вне рамок компетенции этого органа, то государственный служащий не вправе отклонить заявление, но обязан самостоятельно осуществить переадресовку;

²²⁹ См. : Рощин В. А. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об административных процедурах» . Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3) «принцип «одного окна» – исключение необоснованного привлечения граждан в процессе подготовки органами власти документов;

4) «принцип расследования» – неправомерно возлагать бремя доказывания на плечи гражданина в его взаимоотношениях с органами государственной власти, обязывая его предоставлять различные документы;

5) «принцип координации процедур» – если гражданин обращается в орган власти за получением специального разрешения на тот или иной вид деятельности, то он вправе подать соответствующий запрос всего лишь в одно государственное учреждение. Если в решении вопроса должны быть задействованы другие государственные ведомства, то уведомить их об этом вменяется в обязанность тому органу власти, который принял заявление гражданина;

6) «принцип общения по почте» – неправомерно принуждать граждан лично являться в орган государственной власти, если гражданин вправе сделать это по почте;

7) «принцип соразмерности» – общая свобода действий гражданина может быть ограничена лишь настолько, насколько это необходимо для достижения преследуемой цели в интересах общества; любое вмешательство в права гражданина должно в разумной мере соответствовать публичному интересу, заключающемуся в применении той или иной меры;

8) «запрет сверхформализма» – непозволительно отказывать гражданам (например, при подаче какого-либо заявления), если это происходит только ради соблюдения формы;

9) «принцип прямого применения Конституции» – если положения какой-либо инструкции противоречат конституционным правам, Конституция должна применяться напрямую²³⁰.

²³⁰ См. : Загоруйко А.Е. Электронные административные регламенты. Принципы и аспекты реализации в документационном обеспечении управления. Режим доступа : <http://www.gisa.ru/40399.html>

Данный законопроект, в соответствии с Заключением по проекту федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах», внесенному В. В. Похмелкиным в период выполнения им полномочий депутата Государственной Думы, был отклонен Государственной Думой по следующим основаниям: во-первых, из-за того, что он охватывает отношения, уже урегулированные гражданским, земельным, жилищным, водным, лесным, градостроительным законодательством; во-вторых, из-за необходимости согласования и унификации используемых в представленном законопроекте определений и терминов²³¹.

Если сопоставить указанные недостатки данного законопроекта и те положительные моменты, которые последуют в связи с его принятием, возникает вопрос: почему за такой длительный срок, который исчисляется с момента внесения данного законопроекта до сегодняшнего дня, нельзя было устранить все изъяны и привести данный законопроект в соответствие с действующим законодательством? В других странах, где власть реально стремится обеспечить эффективную работу госаппарата, ничто не помешало одобрить и принять подобный закон (к примеру, в Австрии соответствующий закон был принят в 1928 г., в Польше – в 1930 и 1960 гг., в Чехословакии – в 1930 и 1955 гг., в Венгрии – в 1956 г., в Югославии – в 1956 г., в США – в 1946 г., в Германии – в 1953 и 1976 гг., в Швейцарии – в 1968 г., в Казахстане – в 2000 г., в Белоруссии – в 2008 г.). «Мировой опыт показывает, что наибольшую гарантию от административных злоупотреблений и нарушений прав и свобод граждан могут обеспечить только единые правила. Недопустимо в правовом государстве отдавать на откуп ведомствам регламентацию таких важных вопросов, как правила принятия административно-правовых актов, правила совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний,

²³¹ См. : Заключение по проекту федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» . Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий»²³².

«Опыт проведения административных реформ в других странах показывает, что административный процесс является самостоятельной отраслью права, регулирующей деятельность публичной администрации и обеспечивающей защиту субъективных прав населения от произвола представителей власти»²³³. А любая независимая отрасль права требует наличия определенных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения данной отрасли. Поскольку административная процедура – часть административного процесса, выделенного в самостоятельную отрасль права, то необходимо принять закон «Об административных процедурах». Показателен комментарий В. Похмелкина по поводу рассмотрения данного законопроекта в 2009 г.: «У нас подобный проект не рассматривали долгие годы, хотя он прошел международно-правовую экспертизу и имеет положительное заключение германских и швейцарских специалистов. Но он встретил сопротивление со стороны правительства. Очевидно, министрам такой закон не нужен. Я не думаю, что его примут сейчас»²³⁴. Так и получилось, данный закон до сих пор не принят.

На актуальность проблемы административной процедуры в России также указывает в своем диссертационном исследовании З.С. Женетль: «В свете требований административной реформы рассмотрение теории административного процесса и административных (управленческих)

²³² Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М. : Комплекс-Прогресс, 2001. С. 9.

²³³ Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы. Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2009. С. 37

²³⁴ Васильева К., Солодовников М. Депутаты не хотят усложнять жизнь чиновникам // Новые известия. 2009. 23 апр.

процедур перешло из предмета многолетних научных дискуссий в разряд остро востребованных административно-правовых установлений»²³⁵.

Важность этого вопроса определяется еще и тем, что административная процедура является одним из основных способов устранения административных ошибок, и поэтому Россия сегодня нуждается в незамедлительном принятии соответствующего закона об административных процедурах, в котором должен быть также прописан механизм устранения административных ошибок. Помимо этого, административные процедуры должны найти свое законодательное закрепление в целом пакете федеральных законов об организации и функционировании исполнительной власти, например, в таких федеральных законах, как № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²³⁶; № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²³⁷.

Административные процедуры представляют собой своеобразную юридическую конструкцию в той части административно-правовой сферы, которая связана с реализацией внешних позитивных полномочий исполнительных органов власти. Отсутствие института административных процедур парализует действие не только закона, но и всего механизма правовых гарантий, обеспечивающих его качественное исполнение и

²³⁵ Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук.. С. 33.

²³⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. ФЗ от 29.06.2010 № 126-ФЗ, 27.07.2010 № 227-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060; 2010. № 27. Ст. 3410; № 31. Ст. 4196.

²³⁷ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. зак. от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.07.2010 № 227-ФЗ, 06.04.2011 № 65-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 21.07.2011 № 252-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №31 (ч.1). Ст. 3448; 2010. № 31. Ст. 4196; 2011. № 15. Ст. 2038; № 30 (ч. 1). Ст. 4600.

эффективную работу. Данный институт как общеправовая гарантия, в отличие от специальных организационно-правовых способов обеспечения законности, является превентивной мерой, сдерживающей появление административных ошибок. В свою очередь превентивный характер общеправовых гарантий состоит в обоснованности принимаемых нормативных актов, их полноте и достаточности для реализации, что еще раз подтверждает необходимость принятия закона об административных процедурах. Таким образом, разработанный и действующий механизм административных процедур есть необходимый элемент в механизме по преодолению административных ошибок.

Сказанное выше полностью согласуется с целями Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.: снижение административных барьеров; повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Несомненно, правильное понимание и совершенствование административных процедур позволит достичь целей и задач реформирования всего государственного сектора со всеми его компонентами (государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами), а также, что не менее важно, поможет уменьшить количество совершаемых органами исполнительной власти административных ошибок.

§ 4. Улучшение деятельности государственных служащих – важнейший фактор предупреждения и исправления административных ошибок

Ошибки возникают в процессе деятельности человека. Административная ошибка появляется в результате деятельности государственных служащих. Улучшение их работы является ключевым моментом в создании барьера для появления административных ошибок. Данной проблеме посвящено множество трудов.

Формирование законодательства о государственной службе, оптимально сочетающее мировые стандарты нормативного качества с историческими особенностями отечественного опыта, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном уровне государственного строительства²³⁸.

Следует определить состояние проводимой реформы государственной службы в России на сегодняшний день, чтобы понять, какой результат достигнут и какие меры необходимо предпринять в дальнейшем. Реформирование деятельности государственных служащих является непрерывным процессом. Сразу же после принятия новой Конституции РФ Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 было утверждено «Положение о федеральной государственной службе Российской Федерации», раскрывающее общие понятия и конституционные принципы построения государственной службы.

Реформа системы государственной службы Российской Федерации производится в несколько этапов. Существуют разные варианты выделения периодов реформирования, остановимся на делении А.Г. Барабашева и

²³⁸ См. : Медведев Д. А. Вступительное слово к Комментарию к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ». СПб.: Питер-Пресс, 2008. С. 5.

А.В. Клименко²³⁹, которые описывают пять этапов общей продолжительностью с 1991 г. по 2008 г. и современный этап с 2009 г..

На первом этапе – с 1991 г. и до осени 1993 г. – основное внимание уделялось структурно-функциональным изменениям исполнительной власти в целом. В этот период были упразднены ряд федеральных ведомств и созданы новые ведомства, а также изменились типология и полномочия органов²⁴⁰.

Второй этап (с осени 1993 г. по 1996 г.) характеризовался отказом от советской партийно-номенклатурной системы, созданием новых кадровых служб и учебно-научных учреждений. Он начался с принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой были

²³⁹ Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М. : Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. С. 8–20.

²⁴⁰См., например : О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР : указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 28 ноября 1991 г. № 242 (в ред. Указов Президента РСФСР от 18.12.1991 № 305, Президента РФ 27.03.1992 № 311) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 48. Ст. 1696; 1992. №5. Ст. 234. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 09.07.1997 № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» ; Об упорядочении системы государственного управления : указ Президента РФ от 12 мая 1992 г. № 511 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №21. Ст. 1160. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 09 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» ; Об образовании Департамента государственной службы РСФСР : постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

установлены принципы правового и демократического государства, открытости власти, был определен порядок вступления в силу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина²⁴¹, а также порядок освещения деятельности государственных органов в средствах массовой информации²⁴².

Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве Российской Федерации (Росглавкадры), РАГС – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Была заложена нормативная правовая база государственной службы Российской Федерации.

В июле 1995 г. принят Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»²⁴³. В том же 1995 году Указом Президента Российской Федерации был утвержден Реестр федеральных государственных

²⁴¹ О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №4. Ст. 301

²⁴² О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации : федер. закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (в ред. ФЗ от 16.10.2006 № 160-ФЗ, 12.05.2009 № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №3. Ст. 170; 2006. № 43. Ст. 4412; 2009. № 20. Ст. 2392.

²⁴³ См. : Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (в ред. ФЗ от 18.02.1999 № 35-ФЗ, 07.11.2000 № 135-ФЗ, 27.05.2003 № 58-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974; 2000. № 46. Ст. 4537; 2003. № 22. Ст. 2063. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

должностей Российской Федерации²⁴⁴. Одновременно принимались законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие государственную службу субъектов Российской Федерации.

На данном этапе не были выполнены поставленные задачи по созданию эффективной системы государственной службы, основной причиной неудачи можно назвать неясность, расплывчатость образа должной системы государственной службы, а как следствие – ситуативные и не всегда последовательные изменения государственного аппарата.

Третий этап начался в 1997 г. и продлился до осени 1999 г. В этот период Администрацией Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина была подготовлена Концепция административной реформы (основные положения которой были озвучены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»). В этом документе шла речь о необходимости разработки оптимальной структуры органов исполнительной власти, о важности взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти, создании эффективного института государственной службы и ограничении численности государственного аппарата. На основе данного Послания была разработана Программа государственного

²⁴⁴ См. : О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих : указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 33 (в ред. Указов Президента РФ от 13.06.1995 № 587, 09.08.1995 № 834, 12.04.1996 № 529, 19.01.2000 № 72, 26.11.2001 № 1360; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 12.04.1996 № 530, 15.04.1996 № 551, 20.12.1996 № 1748, 16.05.1997 № 493, 03.09.1997 № 981, 23.10.1998 № 1298, 22.12.1999 № 1683, 01.03.2003 № 258, 25.09.2004 № 1234, 11.10.2004 № 1294) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 174; № 25. Ст. 2378; № 33. Ст. 3358; 1996. № 16. Ст. 1833; 1997. № 20. Ст. 2244; № 36. Ст. 4129; 2000. № 4. Ст. 369; 2001. № 49. Ст. 4611. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (ред. от 31.05.2007) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

строительства, в которой говорилось о важности упрочения регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти, о создании открытой системы государственной службы, ориентированной на граждан. Но по причине дефолта августа 1998 г. эта программа была заморожена.

Период с ноября 1999 г. по 2002 г. стал четвертым этапом реформирования государственной службы. Одним из значимых решений этого периода было утверждение в августе 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации²⁴⁵, подготовленной Центром стратегических разработок. Концепция реформы государственного управления Российской Федерации выступала составной частью предвыборной программы В.В. Путина как кандидата в Президенты Российской Федерации. В рамках этой Концепции была обоснована необходимость преобразования государственной службы и рассмотрен приоритетный вариант ее реформирования, а также указано на необходимость установления видов и уровней государственной службы и принятия нового законодательства о государственной службе. Стержнем Концепции реформирования государственной службы стало провозглашение идеологии «merit system»²⁴⁶ (системы заслуг и достоинств) в качестве центрального принципа построения обновленной государственной службы России. Главными целями реформирования государственной службы, заявленными в Концепции, явились:

1. Повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

²⁴⁵ См. : Об утверждении Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации : распоряжение Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁶ См. : Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / под ред. Т.В. Зайцевой. М. : Издательство «Весь Мир», 2003. С. 304.

2. Создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей Российской Федерации²⁴⁷.

Как подчеркивает М.М. Сумин в своей работе, в течение 1992–2002 гг. в России сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления. Однако в этот период не была решена главная задача: не была создана комплексная нормативная правовая база, которая в полной мере бы обеспечивала реализацию Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципов и норм международного права. Поэтому потребовался новый этап административной реформы в России²⁴⁸.

Пятый этап реформирования проходил в период с 2003 г. по 2008 г. В 2002 г. была принята Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»²⁴⁹, реализация которой осуществлялась в 2003–2005 гг. Позже срок действия программы был продлен. Данной Федеральной программой было намечено повышение эффективности государственной службы и оптимизация затрат на государственное управление. К числу основных задач реформы были отнесены создание единой, стабильной и унифицированной законодательной базы государственной службы, обеспечение взаимосвязи между различными

²⁴⁷ См. : Проблемы реформирования государственной гражданской службы в РФ // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2006. № 26 (314).

²⁴⁸ См. : Сумин М.М. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области) : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М. : РАГС, 2008. С. 3.

²⁴⁹ О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 (в ред. Указа Президента РФ от 15.11.2004 №1440, с изм. от 12.12.2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664; 2004. № 47. Ст. 4634.

видами государственной службы, разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов²⁵⁰.

В 2003 и 2004 г. были приняты основополагающие федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы. На практике не были реализованы некоторые направления реформирования государственной службы, например, не была сформирована система управления государственной службой.

Недостаточную координацию при проведении реформы в этот период можно проследить по результатам реализации Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Решительность при создании новых типов органов исполнительной власти и перераспределение функций повели за собой значительное снижение качества органов власти. Неразберих и неопределенность вызвали отток перспективных и мобильных специалистов, а на государственной службе остались менее компетентные и конкурентоспособные кадры. Проследить это позволяет динамика численности государственных гражданских служащих. Так с 1250 тыс. человек на 1 января 2003 г. их численность сократилась до 984,8 тыс. человек на 1 января 2005 г., и снова увеличилась до 1462 тыс. человек на 1 января 2006 г.²⁵¹.

²⁵⁰ См. : Иванов В.П. Реформирование государственной службы : вопросы и перспективы // Журнал рос. право. 2003. № 5. С. 3.

²⁵¹ См. : Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. М. :

В настоящее время задачи по завершению качественного преобразования системы государственной службы, оптимизации ее организации и функционирования на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрения на государственной службе современных кадровых, информационных, образовательных и управленческих технологий ставит перед собой Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)»²⁵². Целью программы стало «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики».

Реализовать цели данной программы возможно лишь с учетом опыта предыдущих периодов реформирования государственной службы, а также при анализе проблем, возникавших ранее.

Одна из ключевых проблем – медленные темпы принятия и реализации подзаконных нормативных правовых актов. Типичным примером может служить затягивание сроков принятия Указа Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта»²⁵³ при реализации норм Федерального закона от 27 июля 2004 г.

Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. С. 8–20.

²⁵² См. : О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. Указа Президента РФ от 12.01.2010 № 59) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11. Ст. 1277; 2010. № 3. Ст. 274.

²⁵³ См. : О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной

№ 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Указ вступил в силу с 1 февраля 2005 г. и обязывал в трехмесячный срок утвердить должностные регламенты государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствующем государственном органе (аппарате государственного органа). Методические же рекомендации по разработке должностных регламентов для государственных гражданских служащих федерального уровня были изданы Министерством здравоохранения и социального развития только в августе 2005 г. Из-за их отсутствия федеральные органы власти фактически трансформировали существующие должностные инструкции в должностные регламенты.

Рост объема подзаконного нормативного правового регулирования имеет как положительные, так и негативные стороны. Но все же следует согласиться с рядом специалистов²⁵⁴, что некоторые положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, регулирующие такие фундаментальные вопросы, как порядок и условия прохождения конкурса и проведения аттестации, общие вопросы ведения реестра кадрового резерва, предоставление отпусков, статус и компетенцию федерального органа по управлению государственной гражданской службой, вполне могли бы быть нормами прямого действия.

К этой же группе вопросов можно отнести порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий, общие требования к денежному содержанию федеральных государственных гражданских служащих. Рост регулирования основополагающих служебных отношений иными

гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 8. Ст. 629.

²⁵⁴ См., например : Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба : проблемы правового регулирования : монография. Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2005. 276 с.

нормативными правовыми актами может породить такие негативные последствия, как трудности в определении формы и субъекта издания нормативного правового акта, искажение смысла и содержания норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Примером может служить Положение об отборе, оформлении и направлении сотрудников на работу в представительства Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах²⁵⁵, согласно п. 2.11. которого предельный возраст работников, направляемых в заграничные представительства на государственные должности, как правило, должен ограничиваться предпенсионным возрастом – 58 лет. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ установлен предельный возраст 65 лет и не содержится оговорки о возможности его изменения.

Принятие высококвалифицированных кадров на государственную службу позволило бы повысить эффективность их деятельности и снизить количество административных ошибок. Для их привлечения необходимо было решить одну из приоритетных задач Федеральной программы по преодолению разрыва в оплате труда государственных служащих и специалистов в негосударственном секторе экономики. На практике данная проблема решалась «точечно». Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»²⁵⁶ предусмотрено

²⁵⁵ Об отборе, оформлении и направлении сотрудников на работу в представительства по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах : приказ Минэкономразвития России от 15 октября 2001 г. № 355 (в ред. Приказа Минэкономразвития РФ от 12.04.2002 № 102). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵⁶ О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (в ред. Указов Президента РФ от 08.09.2006 № 978, 20.03.2007 № 370, 28.03.2007 № 428, 07.05.2007 № 585, 31.05.2007 № 684, 01.08.2007 № 1006, 24.09.2007 № 1215, 06.12.2007 № 1643, 17.12.2007 № 1701, 01.03.2008 № 291, 25.04.2008 № 582, 16.05.2008 № 801, 21.05.2008 № 830, 26.05.2008 № 851,

«асимметричное» повышение ежемесячных денежных выплат. В реальности повышение денежного содержания коснулось, в основном, федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители», и лишь незначительно затронуло другие группы служащих.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержит противоречия в вопросах о поступлении и прохождении государственной гражданской службы. Данный закон содержит важные положения о прохождении службы, такие как конкурсное поступление на государственную гражданскую службу, возможность замещения вышестоящих должностей государственной службы по конкурсу, право на должностной рост в соответствии с профессиональными способностями и деловыми качествами, право на присвоение квалификационного разряда по инициативе государственного служащего, объективность оценки деловых качеств в соответствии с принципами и критериями профессионализма и компетентности на основе аттестационных процедур. Но реализовать их на практике довольно затруднительно, так как важнейшие вопросы кадровых назначений находятся в пределах усмотрения руководителя государственного органа. В частности, без конкурса предлагается проводить назначения: на замещаемые на

20.06.2008 № 985, 28.07.2008 № 1128, 01.12.2008 № 1658, 23.12.2008 № 1808, 18.04.2009 № 425, 13.05.2009 № 544, 19.08.2009 № 951, 01.09.2009 № 986, 21.12.2009 № 1457, 12.01.2010 № 61, 21.01.2010 № 86, 19.03.2010 № 328, 09.04.2010 № 433, 12.04.2010 № 450, 26.01.2011 № 92, 23.11.2011 № 1533, 19.01.2012 № 82, 17.02.2012 № 201 с изм., внесенными Указами Президента РФ от 30.12.2006 № 1490, 18.10.2007 № 1376, 29.03.2008 № 421, 21.09.2008 № 1394) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №31 (ч. 1). Ст. 3459; № 38. Ст. 3975; 2007. № 13. Ст. 1530; № 20. Ст. 2390; № 23. Ст. 2752; № 32. Ст. 4124; № 40. Ст. 4712; № 50. Ст. 6255; № 52. Ст. 6424; 2008. № 9. Ст. 825; № 17. Ст. 1818; № 20. Ст. 2294; № 21. Ст. 2430; № 22. Ст. 2537; № 25. Ст. 2961; № 31. Ст. 3701; № 49. Ст. 5763; № 52. Ст. 6363; 2009. № 16. Ст. 1901; № 20. Ст. 2445; № 34. Ст. 4171; № 36. Ст. 4312; № 52. Ст. 6534; 2010. № 3. Ст. 276; № 4. Ст. 371; № 12. Ст. 1314; № 15. Ст. 1777; № 16. Ст. 1874; 2011. № 5. Ст. 711; № 48. Ст. 6878; 2012. №4. Ст. 471; №8. Ст. 992.

определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; на должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации; при заключении срочного служебного контракта. Помимо этого, государственные служащие, включенные в резерв на замещение государственных должностей государственной службы, могут быть назначены на эти должности без участия в конкурсе. Необходимо четко решить вопрос о дифференциации категорий «резерв» и «конкурс». Следует согласиться с предложением Г.А. Ивантьевой о необходимости принятия нормы, определяющей обязательность конкурса во всех случаях замещения вакантной государственной должности государственной службы²⁵⁷.

Эффективность работы государственных служащих должна стимулироваться. Одним из предложений было обеспечить справедливый профессиональный должностной рост государственного гражданского служащего, но в ходе реформирования данная задача так и не решена. Во исполнение Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ Президент Российской Федерации 31 декабря 2005 г. издал Указ № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»²⁵⁸, который

²⁵⁷ См. : Ивантьева Г.А. Реформирование государственной службы. Кадровый аспект. М, 2005. 510 с.

²⁵⁸ О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (ред. Указов Президента РФ от 04.03.2006 № 177, 20.03.2006 № 231, 08.09.2006 № 978, 16.10.2006 № 1149, 20.03.2007 № 370, 28.03.2007 № 428, 07.05.2007 № 585, 31.05.2007 № 684, 01.08.2007 № 1006, 24.09.2007 № 1215, 06.12.2007 № 1643, 17.12.2007 № 1701, 01.03.2008 № 291, 25.04.2008 № 582, 21.05.2008 № 830, 20.06.2008 № 985, 28.07.2008 № 1128, 01.12.2008 № 1658, 23.12.2008 № 1808, 18.04.2009 № 425, 13.05.2009 № 544, 19.08.2009 № 951, 01.09.2009 № 986, 21.12.2009 № 1457, 12.01.2010 № 61, 21.01.2010 № 86, 19.03.2010 № 328, 09.04.2010 № 433, 12.04.2010 № 450, 26.01.2011 № 92, 23.11.2011 № 1533, 19.01.2012 № 82, 17.02.2012 № 201) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 118; № 10.

включает наименования должностей федеральной государственной гражданской службы. Должности подразделены на категории и на группы. Внутри групп для некоторых должностей федеральной государственной гражданской службы предусмотрена градация на разряды. Такое дробление должно было более четко установить квалификационные требования к служебной деятельности и должностным обязанностям государственных служащих, замещающих должность каждой из введенных категорий, позволить более четко распределить функциональные обязанности. Но отсутствие общих требований к порядку учреждения федеральных государственных гражданских должностей и их различий по содержанию и объему компетенции вызвало серьезные трудности при учреждении должностей в федеральных органах власти. Помимо этого государственные гражданские служащие оказываются замкнутыми в клетках групп должностей, что препятствует должностному росту. Так, даже при самом благоприятном стечении обстоятельств государственному служащему, замещающему должность старшей группы, для перехода в главную группу должностей потребуется в среднем не менее 15 лет.

Создание эффективного механизма наступления ответственности за совершение административных ошибок должно уменьшить их количество. Анализ регулирования порядка наступления дисциплинарной ответственности государственных служащих позволяет констатировать, что решение этого вопроса во многом остается на усмотрении руководителя. Руководитель может, но не должен применять меры дисциплинарного взыскания к недобросовестному или некачественно работающему

Ст. 1091; № 13. Ст. 1360; № 38. Ст. 3975; № 43. Ст. 4480; 2007. № 13. Ст. 1530; № 20. Ст. 2390; № 23. Ст. 2752; № 32. Ст. 4124; № 40. Ст. 4712; № 50. Ст. 6255; № 52. Ст. 6424; 2008. № 9. Ст. 825; № 17. Ст. 1818; № 21. Ст. 2430; № 25. Ст. 2961; № 31. Ст. 3701; № 49. Ст. 5763; № 52. Ст. 6363; 2009. № 16. Ст. 1901; № 20. Ст. 2445; № 34. Ст. 4171; № 36. Ст. 4312; № 52. Ст. 6534; 2010. № 3. Ст. 276; № 4. Ст. 371; № 12. Ст. 1314; № 15. Ст. 1777; № 16. Ст. 1874; 2011. № 5. Ст. 711; № 6878; 2012. № 4. Ст. 471; № 8. Ст. 992.

гражданскому служащему. Руководитель не несет ответственности за свое бездействие либо непринятие мер по отношению к гражданскому служащему, недобросовестно выполняющему свои обязанности и совершающему административные ошибки. Такое же положение дел наблюдается и при решении конфликта интересов. Данный вопрос также решается на усмотрение руководителя, который сам не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов.

Создание эффективного барьера для совершения административных ошибок требует внесения изменений в законодательство, таких как закрепление реальной ответственности руководителя, запрет на исполнение служебных обязанностей в ситуации конфликта интересов.

Невысокая результативность государственного аппарата, громоздкость, неповоротливость, а также большое число административных ошибок связаны с отсутствием полноценной системы управления государственной службой. С момента принятия Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» в России появилась определенная система управления государственной службой. В Федеральной программе отдельной строкой стояло формирование системы управления государственной службой. В Федеральном законе от 27 июля 2003 г. № 58-ФЗ и в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержатся общие нормы о том, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако до сих пор не создан порядок их формирования, не определены их статус и функции.

Формирование такой целостной системы управления государственной службой представляется необходимым на сегодняшний день. Следует отметить эффективность работы таких органов в других странах. В США в 1978 г. в ходе реформы государственной службы созданы Бюро управления персоналом и Совет по защите системы заслуг, а также Федеральный совет

по руководству трудовыми отношениями и Комиссия по равным возможностям занятости. В ФРГ общее руководство государственной службой осуществляет Федеральный комитет по кадрам, который осуществляет независимую деятельность в рамках действующих законов и несет за нее полную ответственность. В рамках компетенции Комитета его решения обязательны для всех инстанций²⁵⁹.

Для решения данной задачи в России необходимо подготовить и детально разработать соответствующий нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность системы управления государственной службой. Не зря данное направление в федеральной программе реформирования государственной службы на 2009–2013 годы указано как одно из приоритетных.

В Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 выделены еще два основополагающих направления по реформированию государственной службы – это внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы, а также повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Рассмотрим более подробно, какие мероприятия следует предпринять для реализации целей программы по реформированию государственной службы, которые будут также способствовать сокращению числа административных ошибок. Основные положения программы разъяснил помощник Президента Российской Федерации О.А. Марков²⁶⁰. Выделим важные с точки зрения создания барьера для административных ошибок направления, которые, согласно интервью с О.А. Марковым предполагается реализовать на практике в период с 2009 по 2013 г.:

²⁵⁹ См. : Иванов В.Т. Государственная служба в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2005. 130 с.

²⁶⁰ См. : Петров И. Служить людям // Рос. газета. 2009. 11 марта.

- развитие сети специализированных учебных заведений, обеспечивающих дополнительное профессиональное образование служащих;
- работа над указом о подготовке кадров по договорам на обучение, который позволит привлечь на федеральную гражданскую службу молодых квалифицированных работников;
- внедрение системы мотивации карьерного роста государственных служащих;
- создание федерального кадрового резерва и совершенствование правовых основ его формирования и использования;
- унификация методов кадровой работы и обеспечение внедрения информационных систем в процесс управления кадровыми ресурсами;
- разработка эффективных технологий кадровой работы для оценки результативности деятельности служащих путем создания системы показателей результативности деятельности служащих и установления порядка ее оценки;
- продолжение работы по методологическому обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- формирование объективной системы вознаграждения государственных служащих;
- консультативная помощь государственным органам по вопросам применения общих принципов служебного поведения государственных служащих, установленных Указом Президента РФ;
- осуществление мониторинга общественного мнения по вопросу эффективности государственной службы и проведение выборочных социологических исследований оценки результативности деятельности государственных служащих, связанной с оказанием государственных услуг.

Остановимся подробнее на вышеназванных проблемах. Тенденция практически полного обновления кадрового состава государственных гражданских служащих, причем в основном за счет прихода молодых

специалистов, не имеющих как соответствующего опыта работы на государственной службе, так и соответствующей квалификации, имеет и положительные, и отрицательные моменты. В ряде органов исполнительной власти практически исчезает понятие «костяка», уровень обновления достигает 80 %, но отнюдь не за счет высококвалифицированных специалистов. Процесс обновления носит обвальный характер, не все из пришедших новичков закрепляются на государственной службе. Более эффективно, а также экономически выгодно обучать старые кадры, а не постоянно обновлять людские ресурсы, осуществляя постоянные затраты на обучение новых специалистов. В связи с этим становится актуальным вопрос пожизненного найма на государственную гражданскую службу в целях создания работоспособного управленческого аппарата. Необходимо привлекать молодых квалифицированных специалистов с пожизненным наймом и обязанных с определенной периодичностью повышать уровень квалификации.

Карьерный рост на государственной службе остается довольно затруднительным. Процветает протекционизм и патронаж вышестоящих родственников или друзей, позволяющий определенным лицам в обход конкурсных процедур поступить на государственную службу и быстро повысить свой должностной статус. Поступление на государственную службу на конкурсной основе в большей степени касается старших и младших групп должностей. Следует пересмотреть порядок прохождения конкурса для остальных групп, уменьшить возможность поступления на должность без конкурса.

Большое значение на современном этапе уделяется созданию показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти и конкретных государственных служащих. Но на данный момент понятия эффективности и результативности на государственной службе окончательно не сформулированы, а также не разработаны критерии для их определения. Проблема увязки системы государственных гарантий

гражданских служащих с результатами их труда еще не нашла должного отражения в работах отечественных и зарубежных авторов и нуждается в дальнейшем исследовании. Результативная работа должна быть мотивирована. В качестве такой мотивации может выступать сформированная система государственных гарантий гражданских служащих. В настоящее время в российском законодательстве (ст.52 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») закреплён перечень государственных гарантий гражданских служащих, никаким образом не связанный с результатами их труда. Предлагаемая система государственных гарантий должна быть оформлена в виде отдельного нормативно-правового акта, например, в виде Концепции предоставления государственных гарантий гражданским служащим в зависимости от результатов их труда.

В связи с тем, что труд государственных гражданских служащих имеет специфический характер, связанный с реализацией функций государственного управления, а результаты их труда, как правило, не имеют вещественной ценности, представляется сложным провести оценку эффективности этого труда. Для подобной оценки можно провести сравнительный анализ запланированных показателей деятельности органа исполнительной власти и результатов работы этого органа за отчетный период. Планируемые показатели определяются в количественном и денежном выражении, что позволяет провести объективную оценку достигнутых результатов. Помимо результатов деятельности органа исполнительной власти в целом, можно дать оценку деятельности отдельных его подразделений с учетом их вклада в полученные результаты. Таким же образом можно выявить степень участия в достигнутых результатах отдельных государственных гражданских служащих, основываясь на их должностных регламентах, то есть определяя вклад каждого госслужащего в общий результат.

Представляется целесообразным произвести хронометраж рабочего времени государственных гражданских служащих. В соответствии с должностным регламентом государственный гражданский служащий выполняет в процессе работы определенный набор операций. Некоторые из видов деятельности можно оценить прямо: оказание услуг населению, например, заключающееся в выдаче справок, консультировании и пр. Но чаще всего результаты труда госслужащего сложно оценить, и в таком случае, выявив перечень основных видов работ, выполняемых госслужащим в процессе своей деятельности, можно провести хронометраж затрат рабочего времени на каждую из них. Представляется интересным провести сравнительный анализ полученных результатов хронометража и экспертную оценку этих же показателей руководителем подразделения, в котором работает тестируемый госслужащий.

Помимо количественных показателей необходимо учитывать и качественные показатели. В этой связи важно провести анализ качества подготовленных госслужащим документов и количества совершенных административных ошибок. Критерием оценки качества в данном случае также может служить мнение экспертов, в том числе непосредственного руководителя. Результат оценки деятельности госслужащего может быть использован при принятии решения о премировании. Кроме того, госслужащий, имеющий более высокие результаты деятельности, может рассчитывать на более обширный перечень государственных гарантий. Таким образом, более качественный, более результативный, более напряженный и безошибочный труд должен компенсироваться более широким перечнем государственных гарантий в целях восстановления затраченного трудового потенциала.

Ежемесячное оценивание результативности труда госслужащих даст возможность на объективной основе оптимизировать штатную численность путем выявления сотрудников, работающих с наибольшей отдачей.

Важной научной и практической проблемой является вопрос создания системы стимулов для качественного выполнения должностными лицами возложенных на них государством полномочий. Несмотря на проводимую реформу, до сих пор не существует адекватной системы оплаты служебной деятельности. Разрыв в оплате труда гражданских служащих и специалистов в негосударственном секторе экономики, не позволяющий привлечь квалифицированные кадры на государственную службу, существует до сих пор. Уровень оплаты труда государственных служащих практически не зависит от выполняемых функций, качества работы и достигнутых результатов. Представляется возможным изменить данную ситуацию посредством внедрения в ближайшее время передовых систем оплаты труда, используемых в негосударственном секторе экономики, при которых учитываются показатели эффективности и результативности работы кадров.

В марте 2009 г. вышло Постановление Правительства Российской Федерации «О единовременной субсидии на приобретение жилого помещения государственным гражданским служащим»²⁶¹. Но осталось не ясно, каким образом должен возвращать полученную ссуду государственный гражданский служащий, уволенный с государственной гражданской службы. Не урегулирован и механизм приобретения жилого помещения. Размер жилищной субсидии не позволит государственному гражданскому служащему приобрести квартиру в новостройке, поскольку современная тенденция – возводить жилье большой площади, а стало быть, и стоимости. В данной ситуации целесообразно учреждение агентства недвижимости, призванного решать вопрос приобретения для государственного

²⁶¹ О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения : постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 16.12.2009 № 1027, 20.02.2010 № 71, 17.12.2010 № 1045) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 6. Ст. 739; № 51. Ст. 6328; 2010. № 9. Ст. 963; № 52 (ч. 1). Ст. 7104.

гражданского служащего жилого помещения, исходя из размера жилищной субсидии, а также из имеющихся в распоряжении государственного гражданского служащего личных денежных средств, либо получение дополнительного ипотечного кредита на приобретение требующегося жилого помещения. Важным аспектом в решении жилищного вопроса государственных гражданских служащих является возможность выделения им служебного жилья по аналогии с обеспечением жильем депутатов и сенаторов Федерального Собрания Российской Федерации на время осуществления ими своих полномочий.

Следует заметить, что до сих пор не приняты федеральные законы, регламентирующие государственное пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, а также медицинское страхование государственных служащих. В то же время требуют нормативного реформирования положения, устанавливающие порядок формирования кадрового резерва, заключения срочного служебного контракта, проведения конкурсных процедур, регулирующие систему денежного содержания государственных служащих, механизм предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе, об общих показателях эффективности и результативности деятельности государственных органов, а также об установлении особого порядка оплаты труда гражданских служащих в зависимости от показателей эффективности и результативности их деятельности и некоторые другие вопросы. Это касается, в том числе, и вопроса установления показателей эффективности и результативности служебной деятельности государственных служащих.

К сожалению, в программе реформирования государственной службы на 2009–2013 гг. практически не поднимается такой важный вопрос, как повышение ответственности государственных служащих за совершенные действия, в том числе – за административные ошибки. Данный аспект представляется достаточно важным для повышения эффективности

деятельности органов исполнительной власти. Большинство проблем в нашей стране связаны с некачественным выполнением государственными гражданскими служащими своих обязанностей, их безответственностью. Именно безнаказанность порождает огромное число ошибок. Следует проработать данный вопрос в нормативных правовых актах.

По поводу применения современных достижений техники в работе государственных служащих следует согласиться с председателем департамента государственного управления администрации Пермского края Я. Дорофеевой в том, что общество пока не готово воспринимать и использовать те возможности, которые предоставляют ему современные средства коммуникации в плане общения с органами власти. Безграмотность населения является препятствием для общения власти с обществом²⁶². Использование новых технологий, способствующих большей открытости, не даст нужного эффекта без регулярной просветительской работы с населением на всех уровнях (начиная со школ и других учебных заведений) и систематических публикаций на эту тему. Проведение работы в данном направлении позволит осуществлять общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и тем самым выявить совершаемыми ими административные ошибки.

Общественный контроль не может существовать в полной мере без реализации на практике принципа гласности деятельности органов исполнительной власти. На важность данного принципа для института обращения граждан указывает А.В. Новиков: «Принцип гласности в системе административно-правового института обращений граждан в государственные органы должен получить законодательное развитие и обоснованную практическую форму. Открытость работы органов публичного управления с обращениями граждан – залог внимательного и серьезного отношения государственных служащих к данному виду административного

²⁶² См. : Капитал страны. Модернизация государственной службы : цели и методы. Режим доступа : <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/179686>

производства»²⁶³. Данное мнение можно отнести не только к обращениям граждан, но и к другим сферам деятельности органов исполнительной власти.

Сущность принципа гласности в организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации заключается в транспарентности (прозрачности) функционирования, то есть установления законодательно закрепленной юридической возможности осведомленности (информирования и консультирования) граждан, организаций и других государственных органов через средства массовой информации и иными установленными законом способами о процессе и результатах деятельности органов исполнительной власти, за исключением тех, которые отнесены законом к государственной, коммерческой, банковской, налоговой или иной охраняемой законом тайне и другой конфиденциальной информации, для которых устанавливаются специальные режимы хранения и доступа. Исходя из этого, принцип гласности представляет собой разумное и целесообразное сочетание открытости и конфиденциальности исполнения отдельных служебных обязанностей в рамках несения государственной службы, причем открытость в данном сочетании должна преобладать.

Юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности органов исполнительной власти заключается в информировании широкой общественности о процессе и результатах деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации; публичном обсуждении и публичных слушаниях при принятии нормативно-правовых актов, а также в доведении их до сведения широкой общественности путем регулярного опубликования данных актов; консультировании граждан, организаций и государственных органов по вопросам толкования и правоприменения нормативно-правовых актов; предоставлении всей открытой информации тем лицам, права и законные

²⁶³ Новиков А. В. Обращения граждан : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 208–209.

интересы которых были нарушены действиями (бездействиями) органов исполнительной власти в процессе своей текущей деятельности; открытом проведении и дальнейшем информировании общественности о контрольных мероприятиях в сфере государственной службы для последующего обсуждения всей открытой информации и установления путей устранения выявленных недостатков, а также реализации предложенных нововведений. Реализация принципа гласности позволяет обеспечить эффективную реализацию других организационных и конституционных принципов государственной службы. Его соблюдение помогает создать положительного образа органов исполнительной власти.

Обеспечение принципа гласности производится в первую очередь посредством информирования и консультирования.

В целях практического совершенствования процесса оказания государственной услуги по информированию и консультированию следует в структуре органов исполнительной власти создать специальные отделения или предусмотреть в своем штатном расписании 1–2 единицы государственных служащих, которые будут осуществлять консультирование и информирование; также предусмотреть возможность подготовки указанных должностных лиц. Кроме того, в административных регламентах органов исполнительной власти необходимо прописать полный и четкий порядок проведения консультирования и информирования.

Важнейшей проблемой гласного осуществления органами исполнительной власти большинства административных процедур являются бессистемное и неравномерное использование новейших средств диалога и упрощения административных процедур, а также медленное внедрение информационных технологий²⁶⁴.

Выводы о причинах появления административных ошибок в процессе деятельности государственных органов управления и их должностных лиц, а

²⁶⁴ См. : Антропова М.А. Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 24.

также о необходимых направлениях по выявлению, предотвращению и исправлению административных ошибок подтверждаются результатами проведенного социологического исследования среди 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 (см. Приложение 1 и Приложение 2).

Так, опрос государственных служащих показал, что основная масса четко знает свои должностные обязанности, а также документы, в которых они закреплены. Кроме того, респонденты хорошо информированы о перечне нормативных актов, которым регламентируется порядок прохождения государственной службы. Большинство опрошенных государственных служащих имеет четкое и правильное представление о возможных мерах ответственности на государственной гражданской службе, а также о видах поощрения. Представляется интересным заметный дисбаланс соотношения применения мер ответственности и мер поощрительного характера. Большинство респондентов были поощрены на государственной службе, причем относительно недавно (менее одного года назад), но при этом среди опрошенных ни к кому ни разу не были применены меры ответственности, хотя были зафиксированы случаи подачи жалобы на действия некоторых государственных служащих.

Представляется интересным признание большинством государственных служащих факта совершения ими административных ошибок, по большей части, это явление нередкое (хотя бы раз в год), правда, масштаб последствий от совершения административных ошибок оценивается большинством как незначительный или малозначительный. Причины, по которым совершаются ошибки, достаточно разнообразные: это недостаток времени и квалификации, невнимательность, пробелы в законодательстве и др. Единой точки зрения в

данном вопросе нет, так же как и в вопросе о мерах, с помощью которых можно предотвратить наступление административных ошибок.

Данное социологическое исследование подтверждает факт наличия административных ошибок в ходе деятельности государственных гражданских служащих. А также подчеркивает масштаб данного явления, вызываемого различными причинами и необходимость применения широкого спектра мер для предотвращения совершения ошибок.

В настоящее время вопросы создания современной высокоэффективной государственной службы находятся в центре внимания Президента и Правительства страны. От решения этой ключевой проблемы во многом зависит, состоится ли экономическое, политическое и социально-культурное формирование России, ее становление как истинно демократического правового государства. Важность данных слов подчеркнул Д.А. Медведев в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ. Первое, на что он указал, – «надо добиться прозрачности, четкости и простоты в каждодневных отношениях государства и гражданина. Подчеркиваю: каждодневных. Понимание того, что чиновники служат народу, а не «вершат его судьбы» – основа демократического устройства. Для гражданина ведь государство – это чиновник, к которому он пришел на прием, судья, который принял решение по его делу, участковый или налоговый инспектор и любой из облеченных властью решать его проблемы, все присутствующие в этом зале. Деятельность всех должностных лиц не должна дискредитировать государство. Их главная задача – улучшать условия жизни людей»²⁶⁵.

Позже эти идеи поддержал В. В. Путин: «Нам необходим механизм выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных добиваться результата. Понятный, оперативный и

²⁶⁵ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Рос. газета. 2010. 1 дек.

открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений – как стратегических, так и тактических»²⁶⁶.

Реформирование государственной службы – сложная, дорогостоящая, конфликтная, но жизненно необходимая задача, решить которую позволит реализация на практике обозначенных выше направлений. В результате повысится эффективность деятельности государственных служащих и сократится число совершаемых административных ошибок.

²⁶⁶ Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 06 фев.

§ 5. Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с административными ошибками

Одним из основных элементов правового государства является институт судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Судебный контроль осуществляется в определенных формах, обусловленных особенностью взаимоотношений двух самостоятельных ветвей власти: исполнительной и судебной. Надо подчеркнуть, что он имеет двойную цель: с одной стороны, защищает физических и юридических лиц от злоупотреблений властью со стороны органов управления, с другой стороны, улучшает деятельность органов управления в интересах общества в целом.

Об этом красноречиво свидетельствуют положения Конституции Российской Федерации, согласно которым признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, кроме того, эти права и свободы обеспечиваются правосудием. Такой же позиции придерживаются и Г.А. Гаджиев и А.Г. Гаджиев: «Право личности на положительные услуги со стороны государства означает прежде всего право на правовую охрану со стороны государства. Каждый гражданин имеет право требовать, чтобы его законные интересы ограждались государством. На этом основании покоится все процессуальное право»²⁶⁷. Одной из форм судебного контроля в сфере защиты прав граждан является институт судебного обжалования неправомерных действий (бездействия), решений органов исполнительной власти.

Основополагающим нормативным актом по вопросу возможности обжалования действия (бездействия) государственных органов управления

²⁶⁷ Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Общие принципы судебного нормоконтроля : монография. М. : Российская академия правосудия, 2006. С. 16.

является Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²⁶⁸.

Обязательным условием, позволяющим обжаловать действия (бездействия) органа исполнительной власти и/или государственного служащего является наступление следующих последствий:

- нарушение прав и свобод человека и гражданина;
- создание препятствий к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к какой-либо ответственности.

Законом предусмотрена возможность защиты от действия (бездействия) государственного служащего в административном и (или) судебном порядке. Однако, установленный действующим законодательством Российской Федерации порядок обжалования действия (бездействия) государственных служащих зачастую является неэффективным²⁶⁹. При административном порядке это обусловлено существующими ведомственными интересами, что снижает эффективность гарантированной в Конституции государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности. При судебном порядке неэффективность вызвана отсутствием надлежащего профессионализма судей судов общей юрисдикции, частым изменением административного законодательства и множеством подзаконных нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных

²⁶⁸ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. ФЗ от 14.12.1995 №197-ФЗ, 09.02.2009 № 4-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1993. № 19. Ст. 685; 1995. № 51. Ст. 4970; 2009. № 7. Ст. 772.

²⁶⁹ См., например : Соловьева А.К. Административная юстиция России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. 20 с. ; Филиппова И.А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 204 с.

служащих различных органов, особенностью административного процесса, отличного от гражданского, высокой загруженностью судей.

В связи с изложенным в условиях поиска средств борьбы с административными ошибками в целях обеспечения реальной правовой защиты субъективных прав участников публично-правовых, управленческих отношений нельзя, на наш взгляд, не отметить институт административной юстиции, как один из наиболее эффективных и перспективных видов контроля за исполнительной властью, государственными служащими.

В настоящее время понятие «административная юстиция» является научным термином, не имеющим легального определения.

Анализ научных работ ведущих ученых России по обозначенной проблематике показывает, что в них выделяются два основных подхода к понятийному и сущностному определению административной юстиции – широкий и узкий. В широком смысле под ней понимается порядок разрешения споров между гражданином и органом государственного управления судами и (или) квазисудебными органами, либо упорядоченная система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам²⁷⁰. Примерно такое же определение дает административной юрисдикции А. Б. Зеленцов, понимая под ней «государственно-властную деятельность суда по разрешению конфликтных ситуаций в сфере публичного управления, осуществляемую в порядке административного судопроизводства, а в качестве исключения – деятельность коллегиальных (квазисудебных) учреждений и должностных лиц органов исполнительной власти по разрешению таких дел, реализуемую в рамках административно-юрисдикционного процесса»²⁷¹.

Согласно узкому подходу, административная юстиция представляет

²⁷⁰ См., например : Козлова Л.С. Институт административной юстиции в структуре административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1.

²⁷¹ Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13.

собой рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности²⁷². Одновременно подавляющее большинство ученых называет следующие признаки административной юстиции:

- 1) это правосудие, то есть деятельность судов в процессуальной форме;
- 2) она состоит в рассмотрении и разрешении споров между гражданами, юридическими лицами и субъектами административной власти;
- 3) это споры по поводу законности и обоснованности властных действий (бездействия)²⁷³.

В современной России необходима такая система развитых административно-правовых средств, которая позволит каждому эффективно и максимально быстро обеспечить свои права и законные интересы. Нам она видится первоначально посредством введения в России специальной юстиции с закреплением на законодательном уровне определенных терминов (например, административная жалоба либо административный иск, жалоба на бездействие государственного служащего). Такая реформа определенно назрела вследствие выделения законодателем административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия, требующей соответствующей терминологии для обозначения средств и способов защиты, но выбор такой формы – исключительная прерогатива законодателя.

С помощью административной юстиции станет возможным обеспечить процессуальное равенство субъектов управленческих отношений в административном судопроизводстве вследствие закрепленных норм об особенностях бремени доказывания, особой, активной роли суда в

²⁷² Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5.

²⁷³ См., например : Шмелев И. В. Об определении института административной юстиции // Молодой ученый. 2011. № 3. Т. 2. С. 59–64.

процессе²⁷⁴, особого порядка разрешения, установленных пресекательных сроков и иных специфических средств защиты.

Правовым последствием разрешения конфликта, возникшего в сфере управления посредством административной юстиции, является признание или непризнание деяния органа исполнительной власти и/или государственного служащего административной ошибкой, что в свою очередь, влияет на права и обязанности обратившейся стороны в споре.

Таким образом, основное назначение административной юстиции в вопросе о преодолении административных ошибок, на наш взгляд, заключается в практической реализации конституционно закрепленной обязанности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой судом посредством следующих способов:

- судебного контроля за надлежащим, полным и своевременным выполнением возложенных на государственных служащих должностных обязанностей в целях недопущения, пресечения и (или) устранения административных ошибок;
- рассмотрения и решения вопроса о наличии факта совершения административной ошибки органом исполнительной власти и/или государственным служащим;
- содействия восстановлению нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц.

В настоящее время возможность обжалования действий органов государственной власти, их должностных лиц, а также государственных служащих в целях признания их незаконными предусмотрена различными нормативными актами. Так, Гражданский процессуальный кодекс РФ²⁷⁵ в

²⁷⁴ См. : Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы : сб. ст. М. : Юристъ, 2004. С. 229.

²⁷⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002г. № 138-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.06.2003 № 86-ФЗ, 07.06.2004 № 46-ФЗ, 28.07.2004 № 94-ФЗ,

подразделе 3 раздела 2 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» устанавливает, что суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений:

– по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов;

– по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

– по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда.

Суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичных

02.11.2004 № 127-ФЗ, 29.12.2004 № 194-ФЗ, 21.07.2005 № 93-ФЗ, 27.12.2005 № 197-ФЗ, 05.12.2006 № 225-ФЗ, 24.07.2007 № 214-ФЗ, 02.10.2007 № 225-ФЗ, 18.10.2007 № 230-ФЗ, 04.12.2007 № 330-ФЗ, 11.06.2008 № 85-ФЗ, 14.07.2008 № 118-ФЗ, 22.07.2008 № 147-ФЗ, 25.11.2008 № 223-ФЗ, 09.02.2009 № 3-ФЗ, 09.02.2009 № 7-ФЗ, 05.04.2009 № 43-ФЗ, 05.04.2009 № 44-ФЗ, 28.06.2009 № 124-ФЗ, 28.06.2009 № 128-ФЗ, 09.11.2009 № 246-ФЗ, 11.02.2010 № 6-ФЗ, 09.03.2010 № 20-ФЗ, 30.04.2010 № 69-ФЗ, 23.07.2010 № 178-ФЗ, 27.07.2010 № 194-ФЗ, 09.12.2010 № 353-ФЗ, 23.12.2010 № 389-ФЗ, 06.04.2011 № 66-ФЗ, 06.04.2011 № 67-ФЗ, 04.05.2011 № 98-ФЗ, 14.06.2011 № 140-ФЗ, 03.12.2011 № 388-ФЗ, 03.12.2011 № 389-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П, 27.01.2004 № 1-П, 25.02.2004 № 4-П, 26.12.2005 № 14-П, Определением Конституционного Суда РФ от 13.06.2006 № 272-О, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 12.07.2007 № 10-П, 27.02.2009 № 4-П, 19.03.2010 № 7-П, 21.04.2010 № 10-П, ФЗ от 30.11.2011 № 351-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2003. №27 (ч.1). Ст. 2700; 2004. № 24. Ст. 2335; № 31. Ст. 3230. № 45. Ст.4377; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 20; №3 0 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 8; 2007. № 41. Ст. 4845; 2009. № 45. Ст. 5264; 2010. № 18. Ст. 2145; 2010. № 52. Ст. 7004; 2011. № 19. Ст. 2715; № 49 (ч. 5). Ст. 7067.

правоотношений, на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием).

Обращение заинтересованного лица в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ²⁷⁶ в главе 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений» закрепил, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, с особенностями, установленными в разделе 3 АПК РФ, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральным законом.

Производство по делам об оспаривании действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц возбуждается на основании заявления заинтересованного

²⁷⁶ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002г. № 95-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.07.2004 № 80-ФЗ, 02.11.2004 № 127-ФЗ, 31.03.2005 № 25-ФЗ, 27.12.2005 № 197-ФЗ, 02.10.2007 № 225-ФЗ, 29.04.2008 № 58-ФЗ, 11.06.2008 № 85-ФЗ, 22.07.2008 № 138-ФЗ, 03.12.2008 № 229-ФЗ, 28.06.2009 № 124-ФЗ, 19.07.2009 № 205-ФЗ, 09.03.2010 № 20-ФЗ, 30.04.2010 № 69-ФЗ, 27.07.2010 № 194-ФЗ, 27.07.2010 № 228-ФЗ, 23.12.2010 № 379-ФЗ, 06.04.2011 № 65-ФЗ, 11.07.2011 № 200-ФЗ, 12.07.2011 № 210-ФЗ, 03.12.2011 № 389-ФЗ, 08.12.2011 № 422-ФЗ; с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 15-П, 17.11.2005 № 11-П; Определением Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 № 22-О; Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.03.2008 № 6-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012; 2004. № 31. Ст. 3216; № 45. Ст. 4377; 2005. № 14. Ст. 1210; 2006. № 1. Ст. 8; 2008. № 18. Ст. 1941; № 49. Ст. 5727; 2009. № 26. Ст. 3122; № 29. Ст. 3642; 2010. № 11. Ст. 1169; № 18. Ст. 2145; № 31. Ст. 4163, 4197; 2011. № 15. Ст. 2083; № 29. Ст. 4291, 4301; № 50. Ст. 7364.

лица, обратившегося в арбитражный суд с требованием о признании незаконными действия (бездействия) указанных органов и лиц.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

В заявлении должны быть также указаны:

- 1) наименование органа или лица, которые совершили оспариваемое действие (бездействие);
- 2) название, номер, дата принятия решения, время совершения деяния;
- 3) права и законные интересы, которые, по мнению заявителя, нарушаются оспариваемым действием (бездействием);
- 4) законы и иные нормативные правовые акты, которым, по мнению заявителя, не соответствует действие (бездействие);
- 5) требование заявителя о признании действия (бездействия) незаконным.

При рассмотрении дела арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого действия (бездействия) и устанавливает его соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые совершили оспариваемое действие (бездействие), а также устанавливает, нарушает ли оспариваемое действие (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, законности оспариваемых решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, возлагается на органы и лиц, которые приняли оспариваемый акт,

решение, совершили оспариваемые действия (бездействие). Следует отметить, что на данном этапе судопроизводства орган исполнительной власти, должностное лицо или государственный служащий должны доказать, что данное действие (бездействие) является или не является административной ошибкой, что, в свою очередь, должно повлиять на решение суда по данному делу.

Арбитражный суд, установив, что действие (бездействие) государственных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании действия (бездействия) незаконным.

Примечательно, что в составе Высшего Арбитражного Суда РФ действует судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. Такие же коллегии есть в федеральных арбитражных судах округов. В состав Верховного Суда РФ входит Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Для правильной квалификации дела по возникающим конфликтам в сфере управления необходимо совершенствование института административной юстиции в России, так как она отличается от обыкновенной юрисдикции (уголовной и гражданской). Уголовная юрисдикция имеет целью охранение публичного правового порядка при помощи назначения наказаний за преступные нарушения его. Гражданская же юрисдикция имеет целью охрану личной правовой сферы от нарушения ее со стороны других частных правовых субъектов. Административная юрисдикция, напротив, должна обеспечить охрану публичного порядка и защиту индивидуальных прав от незаконных действий органов

управления²⁷⁷.

Как верно отмечает М. Студеникина, участвуя в дискуссии об улучшении законодательства с точки зрения выбора пути развития административной юстиции в России, «несмотря на имеющуюся разветвленную систему судебных органов, в реальной жизни возникает ряд проблем, решение которых связано с повышением эффективности работы судов в сфере правозащитной деятельности, в связи с чем возникает вопрос: достаточна ли имеющаяся система судов для обеспечения защиты прав и законных интересов граждан во всех жизненных ситуациях? В этой связи и встает проблема административной юстиции как самостоятельной подсистемы в судопроизводстве»²⁷⁸.

Являясь арбитром между законодательной и исполнительными властями, административная юстиция станет важным инструментом формирования правовой культуры государственных служащих и населения Российской Федерации, а также повысит профессионализм судей, рассматривающих дела об оспаривании действия (бездействия) органов исполнительной власти и/или государственных служащих. Кроме того, введение административных судов в России позволит также сократить значительную нагрузку федеральных судей судов общей юрисдикции.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В.Ф. Яковлев еще в 1997 г. отметил, что создание общих и специализированных судов является правилом формирования демократической судебной системы, отвечающей общеевропейским стандартам, а специализация судей на определенной категории дел доказывает, что эти дела рассматриваются в таких судах на

²⁷⁷ См. : Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. слово Ю.Н. Старилова. Воронеж : изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 99.

²⁷⁸ Студеникина М. Административная юстиция : какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35.

более высокой профессиональной базе, чем в судах общей юрисдикции²⁷⁹. Данная точка зрения обусловлена так же существующим в литературе выводом, что важнейшим признаком правового государства является наличие такой системы правосудия, которая обеспечивала бы правовую защиту физических и юридических лиц²⁸⁰, обеспечивающая защиту прав и свобод, а так же законных интересов участников публичных отношений от действий (бездействия) государственных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого профессионалами.

Российская юридическая доктрина так же предполагает, что оценка актов администрации наиболее эффективна тогда, когда ее осуществляет независимый и самостоятельный орган судебной власти²⁸¹. На актуальность формирования в стране системы органов административной юстиции в настоящее время указывают уже не только ученые-административисты, но и специалисты в области конституционного, гражданского и других отраслей права. В этой связи необходимо отметить работы таких ученых, как Д.Н. Бахрах, А.Б. Зеленцов, Ю.А.Тихомиров, Н.Г.Салищева, М.С.Студеникина, Д.М.Чечот, Ю.А.Дмитриев, Ю.Н.Старилов, Н.Ю.Хаманева, К.С.Бельский, В.В.Бойцова и др.²⁸²

²⁷⁹ См. : Яковлев В.Ф. Арбитражные суды с позиций европейских правовых норм // Журнал рос. права. 1997. № 7. С. 11.

²⁸⁰ См. : Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право : история развития и основные современные концепции. М. : Юристъ, 2002. 410 с.

²⁸¹ См. : Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации // Гражданин и право. 2000. № 2, 3.

²⁸² См. : Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С.40 ; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. М. : изд-во Тихомиров М.Ю., 2001. 652 с. ; Салищева Н.Г.; Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 5–11 ; Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973. 133 с.; Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж : Изд - во Воронеж.

Начало активным дискуссиям о целесообразности создания административных судов в России, обсуждаемым в юридической литературе ведущими учеными – административистами Российской Федерации, положило закрепление в основном законе государства – Конституции РФ положения о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства²⁸³. Эта же формула воспроизведена в п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»²⁸⁴. А ст. 26 названного Закона предусматривает возможность учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, статус которых устанавливается федеральным конституционным законом.

Учеными в качестве предпосылок формирования специализированных федеральных административных судов выделяются законодательное закрепление такой возможности²⁸⁵, исторический опыт организации административной юстиции в России²⁸⁶, высокий удельный вес в России

гос. ун-та, 1998 г. 97 с. ; Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России (История и современность) : учеб. пособие. М., Изд-во Рос. академии правосудия, 2002. 120 с. ; Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Общие принципы судебного нормоконтроля : монография. М. : Рос. академия правосудия, 2006. 157 с.

²⁸³ См. : Сажина В.В. Административная юстиция : к теории и истории вопроса // Сов. государство и право. 1989. № 9. С. 36–44 ; Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? // Советская юстиция. 1993. № 7. С. 12–13.

²⁸⁴ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. ФКЗ от 15.12.2001 №5-ФКЗ, 04.07.2003 №3-ФКЗ, 05.04.2005 №3-ФКЗ, 09.11.2009 № 5-ФКЗ, 27.12.2009 № 9-ФКЗ, 06.12.2011 № 4-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2698; 2005. № 15. Ст. 1274; 2009. № 45. Ст. 5262; 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6402; 2011. № 50. Ст. 7334.

²⁸⁵ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. С. 790.

²⁸⁶ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. С. 97.

государственного регулирования, участия государства в структурах гражданского общества²⁸⁷.

Представляется, что в качестве основных аргументов для обоснования насущной потребности создания административных судов в России можно принести: необходимость расширения судебно-правового контроля за действием государственных служащих в целях защиты прав и свобод граждан и иных физических и юридических лиц, а также укрепления законности в их деятельности; формирование действенного механизма по преодолению административных ошибок, распространенность и эффективную деятельность административной юстиции в зарубежных государствах.

Поучителен опыт иностранных государств, где действуют разные правовые акты о судебном контроле за административными органами. В Англии этим заняты обычные суды. В Польше действует Высший административный суд, состоящий из 192 судей, а в регионах функционируют 10 его филиалов. В Австрии действует Административный суд. В Германии и Франции административные суды создаются парламентами и действуют как в масштабе страны, так и в землях и департаментах. В Республике Беларусь в штаты общих судов введены должности судей по административным делам и исполнительному производству. В Албании судебный контроль предусмотрен Кодексом гражданской процедуры (1991 г.), в Хорватии с 1991 г. действует Акт об административных спорах, в Эстонии – Закон об административной процедуре, в Литве эту сферу регулируют с помощью Кодекса гражданской процедуры, в Польше существует Кодекс административной процедуры, в Румынии – Закон 1990 г. об административных процедурах, в Македонии – Закон об основной административной процедуре (1987 г.) и Закон об административных спорах (1977 г.). Резюмируя, следует отметить, что

²⁸⁷ Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция : к продолжению дискуссий о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 51–52.

судебный контроль в различных странах осуществляется либо специальным административным судом, либо специализированными судьями (специальными секциями) в общих судах²⁸⁸.

Вместе с тем, повышенное внимание ученых к административной юстиции в рамках проводимой в России судебной реформы не повлекло должного результата (разрешения) – до сих пор не разработан единый концептуальный подход к ее решению, не выработан понятийный аппарат административной юстиции и остаются не решенными многие другие организационные, финансовые и правовые вопросы²⁸⁹.

Современное состояние разработанности исследований института административной юстиции предлагает в качестве вариантов реформирования два основополагающих подхода – создание административных судов, отличных от судов общей юрисдикции (доктрина специальных административных судов), и создание административных коллегий в рамках судов общей юрисдикции (доктрина единой юстиции)²⁹⁰.

Наиболее приемлемой в современных российских условиях моделью устройства административной юстиции многим ученым видится «германский тип», то есть выделение в судебной системе самостоятельной ветви специализированных судов административной юрисдикции. Об этом же

²⁸⁸ См. : Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. С.2-19.

²⁸⁹ См. : Хаманева Н.Ю. Реформа судебной власти : нужны ли административные суды в России / Гражданин и право. 2001. № 5.

²⁹⁰ Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Изв. вузов. Правоведение. СПб., 2000. № 2. С. 101–114 ; Старилов Ю.Н. Административная юстиция : теория, история, перспективы. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. 292 с. ; Тихомиров Ю.А. Административное судопроизводство в России : перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35–37; Фиалковская И.Д. Административная юстиция в области обеспечения прав человека : проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 20 с.

говорит А.Б. Зеленцов: «Наиболее развитой формой административной юстиции является судебное разбирательство и разрешение административных споров в порядке искового административного судопроизводства в специальных административных судах. Это административная юстиция в собственном смысле слова»²⁹¹.

Н.Ю. Хаманева также выступает за создание независимых административных судов: «Понимая административную юстицию как самостоятельную систему специальных органов судебной власти, осуществляющих контроль в сфере государственного управления, а также защиту субъективных прав граждан, мы придерживаемся точки зрения о необходимости создания целостной системы административных судов, обособленных от общего судопроизводства. Сущность такого контроля выражается в том, что его осуществляет компетентный орган, не зависимый от органов государственной администрации и судов общей юрисдикции»²⁹².

Верховный Суд РФ, разработавший проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации»²⁹³, предлагает создавать административные суды в системе судов общей юрисдикции.

На основании анализа системы административной юстиции, складывающейся сегодня в Украине, Кодекса административного судопроизводства Украины, введенного с 1 сентября 2005 г., можно сделать вывод, что система административной юстиции, существующая в Украине и административно-судебная схема, планируемая к созданию в РФ в соответствии с проектом Кодекса административного судопроизводства, в

²⁹¹ Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (История и современность). С. 14.

²⁹² Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М. : Ин-т гос. и права Рос. акад. наук, 1999. С. 48.

²⁹³ О проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» : Постановление ГД ФС РФ от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. .2000. № 49. Ст. 4767.

основном имеют одинаковую структуру, являются частью системы судов общей юрисдикции и высшей судебной инстанцией в них является особая коллегия (палата) Верховного суда²⁹⁴.

Между тем структура административно-судебных органов Украины представляется более гибкой и приспособленной к последующему реформированию, что может быть учтено при формировании отечественной системы. Необходимость такого преобразования объясняется тем, что многие авторы вполне справедливо высказывают мнение, что в настоящий момент создавать в России полновесную систему административных судов во главе с Высшим административным судом нет необходимости и наиболее удобной является система, входящая в структуру судов общей юрисдикции с Коллегией по административным делам Верховного Суда РФ, но перспективной задачей должно стать формирование именно самостоятельных административных судов. В этом случае представляется, что административно-судебная система Украины, в которой помимо Коллегии Верховного Суда существует Высший административный суд, лучше приспособлена к реформированию в самостоятельную ветвь судебной власти. Высший административный суд можно будет вывести из системы судов общей юрисдикции, сделав его высшей административно-судебной инстанцией, когда для такого выделения будут созданы все предпосылки, включая организационные и теоретические.

Вместе с тем, нельзя не согласиться, на наш взгляд, с точкой зрения ведущего ученого-административиста Ю.Н. Старилова, который считает, что и создание специальных административных судов, и специализация действующих судов, то есть учреждение в общих судах специальных (особых) коллегий по административным делам (публично-правовым спорам), являются вполне обоснованными, поскольку направлены на формирование административной юстиции в России. В порядке

²⁹⁴ См. : Веремко В. Парламентарии приняли в целом Кодекс административного судопроизводства Украины // Контракты. 2005. № 13.

эксперимента можно ввести административное судопроизводство и специальными коллегиями, главное, чтобы законодатель в качестве стратегической цели установил совершенствование российской судебной системы посредством создания особых административных судов, которые будут рассматривать споры граждан и других субъектов права с публичной властью²⁹⁵.

Однако, к глубокому нашему сожалению, намеченные законодателем реформы так и не нашли своего последующего логического продолжения, а внесенные законопроекты так и остались лишь проектами будущих федеральных конституционных законов.

Обеспечение в нашей стране полноценной системы осуществления административного судопроизводства не может быть сведено к разовым мерам. Это крупная реформа, в пределах которой нужно разработать общую концепцию, определить объем административной юрисдикции, разработать и принять комплекс законов, ввести новые процедуры, сформировать систему административных судов, подготовить специальные судебские кадры. Законодатель в случае одобрения этой идеи должен разработать, обсудить и принять Административно-процессуальный кодекс РФ и федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации», желательно также принять Кодекс об административном судопроизводстве.

Исходя из сказанного, попытаемся определить возможный объем и характер административного судопроизводства. Следует, прежде всего, установить природу соответствующих дел. Это – административные дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования, споры, возникающие из административных правоотношений, дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления.

Другой важный элемент административного судопроизводства заключается в формировании специализированных судебных структур. Это

²⁹⁵ См. : Старилов Ю.Н. Административная юстиция. С. 98.

будет постепенный процесс, состоящий из нескольких этапов. Остановимся на предложении Ю.Б. Тихомирова²⁹⁶, согласно которому вначале в опытном порядке в ряде судов крупных республик, областей и городов федерального значения можно вводить должности административных судей. Затем целесообразно создавать административные коллегии в судах общей юрисдикции. А через 5–7 лет желательно сформировать самостоятельную систему административных судов, возможно, по крупным территориальным округам, во главе с Высшим административным судом (палатой).

Опыт административных коллегий общих и арбитражных судов создает для этого необходимые предпосылки, и в них отпадет надобность. Тогда станут ненужными административные и иные комиссии, а также широкие полномочия административного усмотрения контрольно-надзорного характера, имеющиеся у многих должностных лиц.

Потребуется сформировать массив материальных и процессуальных административных норм. Законодательство в данной сфере, как известно, относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Предложенная стратегия развития административного судопроизводства рассчитана на достижение трех целей – обеспечение легальности и прочной законодательной основы всей управленческой, административной деятельности; повышение ее эффективности; укрепление системы судебной защиты в нашей стране.

Нам представляется, что активные публикации ведущих ученых-юристов по проблематике формирования административной юстиции в России, увеличение количества рассматриваемых судами дел об обжаловании бездействий (действий, решений) государственных служащих, закреплённая конституционно-правовая основа для существования административного судопроизводства рано или поздно «преодолеют» бездействие законодателя

²⁹⁶ Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России : перспективы развития. С. 35–37.

по принятию соответствующих нормативных актов и формированию эффективной административной юстиции в России.

Подводя краткие итоги изложенного, считаем необходимым отметить следующее:

1. Специфика деятельности государственных служащих при реализации публичного управления связана с толкованием норм права, что влияет на права и законные интересы иных участников публичных правоотношений и, в свою очередь, порождает необходимость судебного контроля за ее законностью.

2. Имеющаяся система судебных органов зачастую является неэффективной в виду высокой загруженности судей, недостаточной компетенции и обуславливает в юридической литературе и проводимых научных исследованиях постановку вопроса о создании специализированных административных судов как самостоятельной подсистемы в судопроизводстве.

3. Предпосылками ее формирования в России является законодательное закрепление возможности учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел, исторический опыт организации административной юстиции в России, высокий удельный вес в России государственного регулирования, участия государства в структурах гражданского общества, необходимость расширения судебно-правового контроля за действием государственных служащих в целях защиты прав и свобод граждан и иных физических и юридических лиц, а так же укрепления законности в их деятельности, формирование действенного механизма пресечения и преодоления административных ошибок, распространенность и эффективная деятельность административной юстиции в зарубежных государствах, а также обозначение совершенствования административных и судебных механизмов как приоритетных направлений формирования эффективного механизма разрешения споров в сфере государственного управления и формирования российской государственности.

4. В условиях поиска средств борьбы с административными ошибками в России институт административной юстиции видится как один из наиболее эффективных и перспективных видов контроля за исполнительной властью вне зависимости от избранной законодателем организационной модели его построения, станет важным инструментом формирования правовой культуры государственных служащих и населения Российской Федерации, повысит профессионализм судей, рассматривающих дела об оспаривании действий органов исполнительной власти, должностных лиц или государственных служащих, оперативность рассматриваемых дел и, являясь специализированным органом судебного контроля, станет высшим хранителем законности в сфере государственного управления.

5. Содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов участников публичных отношений осуществляется посредством признания действия (бездействия) административной ошибкой и путем установления срока для выполнения возложенной на государственного служащего обязанности, отмены его решения и является, одновременно, основой обеспечения привлечения органа исполнительной власти, должностного лица или государственных служащих к соответствующему виду юридической ответственности (административной, дисциплинарной).

§ 6. Общественный контроль

как способ выявления административных ошибок

Право и справедливость в идеальном государстве должны быть не отделимы друг от друга, не зря эти слова в Древнем Риме имели один корень («jus» (*право*) и «justitia» (*справедливость*)). К сожалению, в реальности данные понятия часто не совпадают, поэтому под справедливостью часто понимается некий критерий или совокупность ценностей, которые считаются даже более высокими, чем те, что нашли воплощение в законе. Такое известное выражение как «пусть восторжествует справедливость!» означает, что если механизм отправления правосудия не способен достичь справедливости, то судебное решение должно быть исправлено своего рода моральным судом. Таким судом на практике должен стать общественный контроль, так как с давних времен известно, что без контроля со стороны общественности речи о справедливости права быть не может.

Но деятельность общества в качестве контролера структур публичного управления малоэффективна по ряду следующих причин:

1. Социальную власть трудно контролировать, так как ей присуща возможность публичного усмотрения – то есть государственные органы и их должностные лица абсолютно легально могут совершать те или иные действия, которые, явно или нет, противоречат целям их деятельности, в том числе и административные ошибки. Это обусловлено наличием практически всегда альтернативы поведения (усмотрения). В результате чего нарушение должностным лицом закона необходимо доказать в рамках процессуального законодательства, что зачастую непросто, а порой невозможно.

2. Ирреальной представляется и возможность привлечения к ответственности за административную ошибку высших должностных лиц в государстве. Наличие же такой действительности фактически говорило бы о двоевластии. Отсюда усмотрение ведет к бесконтрольности и безответственности. В ином случае развитие общества происходило бы крайне замедленно и затруднительно. Имевшие место реальные отрешения

высших должностных лиц практически не являлись результатом волеизъявления общества.

3. Имманентная безответственность и при этом потребность в легитимации, поддержке со стороны общества, приводят к бюрократизации публичного аппарата. В условиях разросшегося аппарата обществу трудно сфокусировать внимание на ком-то отдельно, и поэтому складывается впечатление, что в ошибках виноваты все, а в частности – никто.

4. Общественный контроль, как и любая социальная деятельность, осуществляемая в публичных интересах при некоторой численности индивидов, с необходимостью приобретает институциональное выражение. Но, любая создаваемая сущность характеризуется наличием собственных интересов, которые отличны от тех, удовлетворению которых явление обязано своим появлением²⁹⁷.

Уяснив причины малоэффективности контроля за деятельностью органов исполнительной власти, возможно разработать комплекс мер по их устранению и нивелированию. Проблема общественного контроля затрагивается в различных сферах государственной деятельности. Так, в рамках уголовно-исполнительного производства 1 сентября 2008 г. вступил в силу долгожданный Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»²⁹⁸. В сфере охраны окружающей среды общественный контроль (общественный экологический контроль) упоминается в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об

²⁹⁷ Новиков А. В. Обращения граждан : монография. С. 19.

²⁹⁸ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (в ред. ФЗ от 01.07.2010 №132-ФЗ, 03.12.2011 № 378-ФЗ, 06.12.2011 № 411-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 24. Ст. 2789; 2010. № 27. Ст. 3416; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056; № 50. Ст. 7353.

охране окружающей среды»²⁹⁹. Но общественный контроль в первую очередь должен быть направлен на деятельность органов исполнительной власти, так как именно она затрагивает всех граждан и юридических лиц, и именно здесь совершается огромное число административных ошибок, нарушающих наши права, свободы и интересы.

Действующее российское законодательство недостаточно использует возможности структур гражданского общества в борьбе с административными ошибками органов исполнительной власти РФ. Реальным шагом в этом направлении мог бы стать механизм «общественного контроля» деятельности государственных служащих и государственных органов власти, который должен базироваться на Конституции РФ, а именно на ст. 3, указывающей, что единственным источником власти является народ. В связи с этим целесообразно проявить законодательную инициативу о внесении изменений в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»,³⁰⁰ в Кодекс об административных

²⁹⁹ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ, 29.12.2004 № 199-ФЗ, 09.05.2005 № 45-ФЗ, 31.12.2005 № 199-ФЗ, 18.12.2006 № 232-ФЗ, 05.02.2007 № 13-ФЗ, 26.06.2007 № 118-ФЗ, 24.06.2008 № 93-ФЗ, 14.07.2008 № 118-ФЗ, 23.07.2008 № 160-ФЗ, 30.12.2008 № 309-ФЗ, 14.03.2009 № 32-ФЗ, 27.12.2009 № 374-ФЗ, 29.12.2010 № 442-ФЗ, 11.07.2011 № 190-ФЗ, 18.07.2011 № 242-ФЗ, 18.07.2011 № 243-ФЗ, 19.07.2011 № 248-ФЗ, 21.11.2011 № 331-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 07.12.2011 № 417-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 52. Ст. 5498; 2007. № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; 2008. № 26. Ст. 3012; № 29. Ст. 3418; 2009. № 1. Ст. 17; № 11. Ст. 1261; 2011. № 29. Ст. 4281; № 30. Ст. 4590, 4596; № 50. Ст. 7359.

³⁰⁰ Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. ФЗ от 17.05.1997 № 78-ФЗ, 19.07.1998 № 112-ФЗ, 12.03.2002 № 26-ФЗ, 21.03.2002 № 31-ФЗ, 25.07.2002 № 112-ФЗ, 08.12.2003 № 169-ФЗ, 29.06.2004 № 58-ФЗ, 02.11.2004 № 127-ФЗ, 10.01.2006 № 18-ФЗ, 02.02.2006 № 19-ФЗ, 23.07.2008 № 160-ФЗ, 19.05.2010 № 88-ФЗ, 22.07.2010 № 164-ФЗ, 01.07.2011 № 169-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; № 12. Ст. 1093; 2003.

правонарушениях и в Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³⁰¹ в части совершенствования механизмов общественного контроля.

Первоначально следует закрепить законодательно определение данного правового института. Одним из вариантов может стать следующая дефиниция: общественный контроль – это проведение проверки выполнения государственным служащим или государственным органом при осуществлении их деятельности обязательных требований к обеспечению защиты конституционного строя, законных прав, свобод и интересов граждан.

Предметом общественного контроля должна стать деятельность государственных служащих или государственных органов исполнительной власти РФ. Все мероприятия должны проводиться легально созданными некоммерческими организациями, к уставной деятельности которых относится осуществление общественного контроля, а также инициативными группами граждан. Такой подход должен обеспечить привлечение к участию в мероприятиях по контролю заинтересованных лиц и исключить случаи возможного злоупотребления правами при его проведении.

Данный институт должен способствовать развитию института жалоб граждан, так как из-за огромного количества обращений невозможно их все обработать, но при этом нецелесообразно «раздувать» штат органов государственной власти. В этом направлении как раз и должен работать общественный контроль, так граждане смогут объединяться по кругу

№ 50. Ст. 4855; 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 3. Ст. 282; 2008. №30. Ст. 3616; 2010. № 21. Ст. 2526; 2011. № 27. Ст. 3880.

³⁰¹ Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. ФЗ от 27.12.2005 № 195-ФЗ, 30.06.2007 № 121-ФЗ, 10.06.2008 № 78-ФЗ, 25.12.2008 № 283-ФЗ, 23.07.2010 № 177-ФЗ, 03.05.2011 № 89-ФЗ, 06.12.2011 № 411-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277; 2006. № 1. Ст. 6; 2007. № 27. Ст. 3216; 2008. № 24. Ст. 2791; № 52. Ст. 6238; 2010. №30. Ст4008.; 2011. №19. Ст. 2706; № 50. Ст. 7353.

определенных проблем и уже подавать коллективную жалобу от общественной организации или общественного движения, в которой будут освещены проблемы, в том числе и административные ошибки. Соответственно, будет облегчена задача органа исполнительной власти по выявлению нарушений и допущенных ошибок, и сокращено время на расследование и разбор множества жалоб по одному и тому же вопросу.

Органы общественного контроля призваны вести систематическую проверку содержания деятельности государственных служащих и государственных органов власти, решительно выступать против всего, что наносит ущерб конституционному строю, нравственности, здоровью, законным правам, свободам и интересам граждан.

Органы общественного контроля в пределах своей компетенции с целью борьбы с административными ошибками государственных служащих и органов исполнительной власти РФ должны осуществлять деятельность по следующим направлениям:

- экспертная оценка принимаемых нормативных актов государственных органов власти;
- контроль за выполнением государственных планов, программ и концепций;
- выявление резервов страны, их использования, повышения эффективности духовного и материального производства и качества работ;
- внесение предложений по совершенствованию работы государственных органов власти, внедрению научной организации труда и управления, улучшению проверки исполнения принятых решений в органах государственного управления;
- проверка результативности ведомственного контроля, повышение его действенности;
- контроль соблюдения государственным служащими законов и нравственных стандартов поведения при рассмотрении заявлений, жалоб

граждан, проверка состояния этой работы в организациях, учреждениях и предприятиях и т. д.

Всей своей деятельностью органы общественного контроля должны способствовать улучшению работы учреждений, организаций и предприятий, нравственному воспитанию их сотрудников; предупреждать должностных лиц от ошибок и упущений в работе, добиваться устранения выявленных недостатков.

На лиц, виновных в допущенных административных ошибках, органы общественного контроля должны иметь воздействие как путем общественного обсуждения и осуждения их неправильных действий, так и путем привлечения данных лиц к ответственности.

Деятельность органов общественного контроля должна основываться на строгом соблюдении законов. Предположительно общественный контроль должен реализовываться на практике, прежде всего через такую форму, как общественная экспертиза. О необходимости ее введения говорит и Д.А. Медведев: «Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»³⁰². Такого же мнения придерживается Е.В. Журкина, подчеркивая в своем диссертационном исследовании, что учет мнения экспертов-юристов позволяет избежать нормотворческих ошибок, повысить юридическую корректность принимаемых нормативных правовых актов, а следовательно, и их качество как регуляторов общественных отношений³⁰³. Конечно же, необходимо действовать, начиная с самого раннего этапа – с создания нормативных правовых актов, но на этом экспертиза не должна заканчиваться, она должна

³⁰² Медведев Д. А. Точки над «и» // Рос. газета. 2008. 16 февраля.

³⁰³ См. : Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.,2009. 25 с.

переходить на следующие этапы – в том числе на этап исполнения актов органами власти.

Например, под экспертизой законопроекта следует понимать инициированное уполномоченными органами (лицами) исследование, проведенное публичными или общественными субъектами (экспертами), обладающими специальными познаниями для заданной оценки содержания и (или) текста законопроекта, завершающееся надлежаще оформленными результатами – итоговым решением³⁰⁴.

Посредством проведения экспертизы должны выявляться такие дефекты акта, как пробелы, коллизии, технические ошибки, асоциальные последствия и др. Поэтому экспертизу законопроектов можно назвать средством предупреждения как законотворческих, так и в дальнейшем вытекающих из них административных ошибок.

Экспертиза деятельности органов исполнительной власти должна стать частью механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок. Следует учитывать тот фактор, что результативность экспертизы во многом предопределяется личностными способностями экспертов³⁰⁵, поэтому при отборе экспертов следует уделять огромное внимание их профессиональной квалификации.

Помимо этого должны быть разработаны основные принципы проведения мероприятий, а в первую очередь – экспертизы деятельности органов исполнительной власти, в том числе на наличие административных ошибок. Законодательно закреплены, например, принципы экологической

³⁰⁴ См. : Мархгейм М.В. Экспертиза законопроекта как комплексный механизм и фактор совершенствования правотворчества // Научная мысль Кавказа. 2006. № 9. С. 26–28.

³⁰⁵ См. : Борисов Г. А., Евсеева М. В., Мархгейм М. В. Новые экспертные возможности предотвращения законотворческих ошибок // Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Межд. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М. : Проспект, 2009. С. 358.

экспертизы³⁰⁶ или принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов³⁰⁷, хотя они и сформулированы применительно лишь к государственной экспертизе, но, за некоторым исключением, они могут быть использованы и при разработке других принципов в сходной сфере. Исходя из этого, проведение экспертизы в рамках общественного контроля должно базироваться на следующих принципах:

- законность;
- гласность и открытость при условии сохранения государственной, служебной и коммерческой тайны в соответствии с действующим законодательством;
- приоритета прав человека;
- независимость экспертов при осуществлении ими своих полномочий;
- научная обоснованность, объективность и законность принимаемых заключений по результатам экспертизы;
- компетентность лиц, проводящих экспертизу;
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти

³⁰⁶ Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. ФЗ от 15.04.1998 № 65-ФЗ, 22.08.2004 № 122-ФЗ, 21.12.2004 № 172-ФЗ, 31.12.2005 № 199-ФЗ, 04.12.2006 № 201-ФЗ, 18.12.2006 № 232-ФЗ, 16.05.2008 № 75-ФЗ, 26.06.2008 № 96-ФЗ, 23.07.2008 № 160-ФЗ, 24.07.2008 № 162-ФЗ, 08.11.2008 № 202-ФЗ, 30.12.2008 № 309-ФЗ, 08.05.2009 № 93-ФЗ, 01.07.2011 № 169-ФЗ, 18.07.2011 № 243-ФЗ, 19.07.2011 № 246-ФЗ, 19.07.2011 № 248-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 09.04.2009 № 58-ФЗ, 17.12.2009 № 314-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556; 2004. № 35. Ст. 3607; № 52. Ст. 5276; 2006. № 1. Ст. 10; № 50. Ст. 5279; № 52. Ст. 5498; 2008. № 20. Ст. 2260; № 30. Ст. 3618; № 45. Ст. 5148; 2009. № 1. Ст. 17; № 19. Ст. 2283; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594, Ст. 4596.

³⁰⁷ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. ФЗ от 21.11.2011 №329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609; 2011. № 48. Ст. 6730.

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении экспертизы нормативных правовых актов;

- достоверность и полнота информации, представляемой на экспертизу;
- ответственность участников экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экспертизы;
- периодичность и оперативность проведения мероприятий по общественному контролю, предусматривающих полное и максимально быстрое его проведение в течение установленного срока;
- публичность мероприятий по контролю, проводимых органами общественного контроля;
- устранение в полном объеме органами государственной власти и государственными служащими допущенных нарушений, выявленных в ходе осуществления общественного контроля;
- ответственность государственных органов власти и государственных служащих за выявленные административные ошибки;
- недопустимость взимания органами общественного контроля (надзора) платы с органов государственной власти и государственных служащих за проведение мероприятий по общественному контролю.

Соблюдение вышеобозначенных принципов будет способствовать становлению полноценного механизма для выявления, исправления и предупреждения административных ошибок. Помимо этого для повышения эффективности общественной экспертизы законопроектов необходимо подробно представить его структуру, которая состоит из следующих элементов:

1) субъект – участники (государство в целом, отдельные государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, профсоюзы, общественные организации, движения, государственно-общественные научные экспертные советы и др.);

2) правовой элемент – правовые нормы;

3) инструментальный элемент – совокупность юридических форм, средств и способов общественного контроля;³⁰⁸

4) объект – деятельность органов государственной власти.

Эффективность общественного контроля будет достигнута лишь в том случае, если законодательно будут закреплены следующие обязанности органов исполнительной власти:

– предоставление точной и объективной информации относительно своей деятельности, касающейся интересов общественности, а также общественно важных вопросов;

– привлечение представителей общественного контроля к проведению экспертиз, участию в работе консультативных, совещательных и других вспомогательных органов, служб и комиссий;

– объективное и своевременное рассмотрение актов общественного контроля, а также обеспечение надлежащего их выполнения;

– безотлагательное принятие мер к прекращению и исправлению административных ошибок, обнаруженных организациями общественного контроля;

– устранение выявленных причин и условий, способствующих возникновению административных ошибок.

Представители общественного контроля должны быть наделены следующими правами:

– участие в проведении проверок информации о нарушении нормативно-правовых актов;

– внесение на рассмотрение органами государственной власти предложений о мерах по устранению нарушений действующего законодательства;

³⁰⁸ См. : Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

- получение от органов государственной власти информации, которая касается их деятельности, в установленном законодательством об обращении граждан порядке;

- проведение общественной экспертизы принимаемых нормативных актов, решений, касающихся неопределенного круга лиц;

- обжалование неправомерных действий и решений объектов гражданского контроля, касающихся физических или юридических лиц.

Для соблюдения реализации на практике указанных выше прав и обязанностей общественный контроль должен осуществляться на следующих основаниях:

- заранее согласованный с органами исполнительной власти РФ план проведения контроля;

- собственная инициатива представителей общественного контроля при наличии жалоб, обращений или иной информации о нарушении прав, свобод и интересов граждан.

И.С. Усватовым названы следующие причины перспективности и эффективности институтов гражданского общества в качестве средства по предупреждению, выявлению и устранению ошибок органов государственной власти:

- объективность (как правило их деятельность не является политически заинтересованной, представляет собой реакцию на наиболее актуальные проблемы);

- высокая компетентность (организованные обсуждения по узкоспециализированным вопросам имеют место в соответствующей профессиональной среде независимо от конечной формы их выражения);

- авторитетность (зачастую оценка того или иного положения законодательства, представленная в качестве позиции общественного объединения, рассматривается как экспертное мнение, способное оказать самое серьезное влияние на общественность и, как следствие, на ее активность);

– большой потенциал общественной пользы (при получении соответствующего признания со стороны государства такая деятельность способна оказывать влияние на межличностные отношения в отдельно взятой сфере, стать механизмом социально-профессионального продвижения личности)³⁰⁹.

В заключение хотелось бы привести характеристику общественного контроля, данную О.Н. Коломытцевой: «Общественный контроль выступает в качестве необходимого условия формирования гражданского общества и правового государства, становится индикатором эффективного функционирования данных институтов, а также выступает гарантией реализации законности и обеспечения правопорядка в стране»³¹⁰.

³⁰⁹ См. : Усватов И.С. Участие общественных организаций и иных добровольных объединений граждан в деятельности по выявлению и устранению правотворческих ошибок как функция институтов гражданского общества // Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Межд. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М. : Проспект, 2009. С. 629.

³¹⁰ Коломытцева О. Н. Контроль общества над государством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

Заключение

Проведенное в настоящей работе исследование проблемы административной ошибки в управленческой практике построения и функционирования исполнительных органов государственной власти позволяет сделать следующие выводы:

1. Государственная служба появилась одновременно с возникновением государства на соответствующей ступени развития общества и была обусловлена его объективными изменениями в целях управления обществом, обеспечения порядка и безопасности, решения возникающих внутренних и внешних задач специальным аппаратом управления, ядро которого составляет корпус государственных служащих. Следовательно, эффективная государственная служба представляет собой условие реализации сущности государства.

2. К настоящему времени в юридической науке не выработано общего единого определения понятия административной ошибки, что обуславливает его отсутствие, в том числе, в административно-правовой науке; не выяснены особенности и не выделены признаки административной ошибки, не осуществлена их исчерпывающаяся классификация, соответственно, законодателем не определен механизм их предотвращения и исправления. Формирование целостной научной теории административной ошибки, определение путей ее преодоления предопределяет необходимость научного исследования и предоставляет исследователям многообразие выбора возможных аспектов ее изучения.

Отсутствие универсального понятия административной ошибки, позволяющего охватить все стороны этой сложной правовой конструкции, предопределяет необходимость выявления всех аспектов и особенностей данного явления посредством отграничения его от других видов юридической ошибки.

3. Основопологающим признаком административной ошибки, отличающим ее от других разновидностей ошибки, является сфера ее действия, определяемая, исходя из субъектной характеристики данной правовой конструкции, как ошибки, совершаемой органами исполнительной власти РФ, административными органами, должностными лицами или государственными служащими, обязанными в предусмотренном законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации порядке действовать определенным образом посредством реализации полномочий.

Другим важным признаком, выделяющим административную ошибку, является объект, на который она воздействует, – это интересы, права, свободы граждан и юридических лиц, закрепленные соответствующими нормативными актами.

4. Проведенный анализ признаков административной ошибки позволяет дать ей следующее определение. 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.*

5. Административные ошибки выражаются через определенные формы, к которым относятся: а) противоречащее законам административное нормотворчество исполнительных органов государственной власти и издание незаконных административных актов (противоречащих законам актов применения права); б) совершение неправомερных 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.

6. Для дальнейшего развития учения об административной ошибке важное теоретическое и практическое значение имеет классификация. Она позволяет уяснить юридическую природу каждого из видов административных ошибок и сформулировать в нормативных актах эффективные способы их преодоления с учетом выявленных особенностей. Адекватное и всестороннее определение природы административных ошибок требует проведения их классификации на виды по различным основаниям, например: по «сферам деятельности» субъектов административного права (нормотворческие, правоинтерпретационные, правоприменительные), по видам административного правоотношения, в рамках которого они возникают и существуют (процессуальные и материальные), по типу поведения субъекта (в форме действия или бездействия), по количеству субъектов (коллегиальные и единоличные), по силе воздействия на результат (существенные и несущественные), по характеру обнаружения (выявленные и скрытые) и др. В таком многообразии критериев выделения ошибки обнаруживаются ее качественные особенности, которые будут способствовать формализации юридического значения административной ошибки. Данная классификация может быть дополнена и расширена.

7. Наряду с классификацией административных ошибок важно определить их место в системе правовых ошибок, которое может быть представлено с различных точек зрения. Принадлежность административной ошибки к данной системе позволяет провести аналогию ее с другими однопорядковыми видами юридических ошибок (уголовная, судебная и др.). Их дифференциацию можно провести на основе деления права на различные отрасли, в итоге можно получить ошибки в уголовном, гражданском, административном и других отраслях права. Наиболее изученными здесь являются ошибки в уголовном праве. Несмотря на наличие большого числа определений ошибки в уголовном праве, во всех усматривается такой

существенный признак, как расхождение между объективным содержанием ситуации и ее субъективным восприятием, то есть заблуждение субъекта. Хорошо изученной разновидностью ошибки в юридической литературе является судебная, сравнивая которую с административной ошибкой, мы видим большое сходство между ними. Во-первых, субъектом и административной, и судебной ошибки является специальный субъект, наделенный властными полномочиями, относящийся к различным ветвям государственной власти (в первом случае – исполнительной, во втором – законодательной). Во-вторых, объект – цели деятельности субъектов (для административной ошибки – отстаивание законодательно закрепленных прав, свобод и интересов граждан, юридических лиц и т. п., для судебной – цели судопроизводства, указанные в нормативно-правовых актах). В-третьих, значение административной и судебной ошибки – возникновение прав и обязанностей по устранению и исправлению последствий, вызванных негативным результатом деятельности субъектов государственной власти.

8. Особую значимость представляет деление правовых ошибок по видам юридической деятельности на законодательные, интерпретационные и правоприменительные ошибки, которые могут выступать в качестве подвида административных ошибок. Прежде всего, административная ошибка относится к правоприменительным, затем интерпретационным и уже в последнюю очередь – к нормотворческим (точнее, к их части – административно-нормотворческим) ошибкам.

9. Социальная природа административной ошибки требует определения ее юридического значения, которое позволит сформулировать 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 или юридических лиц.

10. Определить юридическое значение и нормативные границы административной ошибки возможно через юридические факты и

правоотношения. Здесь юридический факт выступает как основание возникновения прав и правоотношений в сфере государственного управления. В административном праве ошибку следует рассматривать как специфический юридический факт в форме действия (бездействия), так как она является результатом активного волеизъявления субъекта (органов государственного управления и государственных гражданских служащих). Появление административной ошибки влечет за собой определенные юридические последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений. Поэтому административные ошибки можно рассматривать как один из элементов фактического состава, с которым закон связывает наступление определенных правовых последствий. Юридические факты, следовательно, и административная ошибка, с точки зрения влияния, которое они оказывают на динамику правоотношения, можно подразделить на правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие.

Административная ошибка неразрывно связана с правоотношением, так как она субъективна в рамках конкретных правоотношений, то есть ошибка относится к субъекту права и отражает несовпадение целевой установки органов государственного управления или их должностных лиц с результатом их деятельности по отношению к другому участнику административно-правовых отношений, что, в свою очередь, наделяет его правом требования исправления допущенной ошибки, препятствующей реализации его законных интересов, свобод, прав и обязанностей.

11. Центральное место при выявлении критериев фиксации административной ошибки занимает законность. Сравнение административной ошибки с законностью выявляет такие ее черты как противоправность и вредность, поскольку она выступает негативным результатом, посягающим на права и интересы граждан или юридических лиц. Последствия административной ошибки исключительно вредны для нормального функционирования государства, для законности и

правопорядка. В силу этого любая административная ошибка должна повлечь ответственность совершившего ее органа или должностного лица. Если следовать данной точке зрения, то увидим, что административная ошибка и правовая ответственность – две взаимосвязанные категории, что еще раз подтверждает необходимость законодательного закрепления понятия «административная ошибка» для того, чтобы правильно применять ответственность за ее наступление, которая не должна сводиться только к наказанию, а призвана также стимулировать позитивную деятельность органов исполнительной власти и государственных гражданских служащих.

12. Взаимосвязь административной ошибки с административными органами и административной практикой дает представление о ее юридической формализации. Анализ правовой литературы показал отсутствие единого определения как административных органов, так и административной практики. В данной работе под административными органами понимаются исполнительные органы государственной власти, обладающие полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) и применению административного принуждения. Административная практика рассматривается с двух сторон, во-первых, как конкретная организаторская деятельность административных органов, а во-вторых, как результат деятельности административных органов. В результате с первой точки зрения она является средой формирования административной ошибки, а со второй – административная ошибка является одной из составляющих административной практики. В обоих случаях видна тесная взаимосвязь данных правовых явлений, которая заключается в том, что административные ошибки формализуются в административной практике административных органов. В итоге качественный и количественный показатель административных ошибок административных органов может выступать как критерий оценки уровня сложившейся административной практики.

13. Административная ошибка объективно детерминирована теми условиями и факторами, в рамках которых она существует. Являясь реальным явлением объективной действительности, административная ошибка находится в разнообразных связях с имеющимися в государстве и обществе процессами и явлениями, как и любое иное социально-правовое явление, что обуславливает их взаимное влияние друг на друга. Детерминированность многообразием существующих причин и условий (объективных и субъективных факторов) обуславливает необходимость изучения административной ошибки с точки зрения комплексных подходов и оценок и свидетельствует о том, что она является сложным, многогранным явлением, предполагающим возможность ее изучения с организационной, психологической, этической, социальной, правовой и иных точек зрения.

14. В процессе возникновения административных ошибок обнаруживаются некоторые общие закономерности, что позволяет говорить о существовании механизма их образования, состоящего, как минимум, из трех необходимых и достаточных юридически-значимых элементов: условие – причина – повод – административная ошибка. Анализ причин и условий административных ошибок – объективная необходимость поиска и объяснения их возникновения как самостоятельного явления социально-правовой действительности. Для административных ошибок характерен определенный механизм их появления, отражающий наиболее общие закономерности взаимодействия каузальных (причины) и кондициональных (условий) форм детерминации, базирующихся на универсальной причине наступления административной ошибки – противоречие воли властвующего субъекта публичного управления правам и свободам человека и гражданина, порядку деятельности государственных органов, интересам государства, общества, организаций.

15. Для выявления факторов детерминации административных ошибок требуется использование многоуровневой модели, включающей в себя два уровня, – непосредственные причины и наиболее общие причины.

Возможно проведение и другой классификации причин и условий возникновения административных ошибок, например, объективные, субъективные и объективно-субъективные; внешние и внутренние и др. Следует заострить внимание на разработке таких конкретных причин, как конфликт интересов, некомпетентность, коллизии в законодательстве и отсутствие четкого механизма ответственности за совершаемые ошибки.

16. Создание эффективного правового механизма по предупреждению, выявлению и исправлению административных ошибок требует решения следующих задач:

- подготовка, включая повышение квалификации и переподготовку, специалистов;
- совершенствование компетенции государственных служащих;
- улучшение юридической техники, обеспечение высокого качества правотворчества;
- разработка и совершенствование во всех ведомствах административных регламентов и процедур, и усиление внимания к роли ведомственных нормативно-правовых актов;
- уменьшение противоречивости принимаемых законодательных актов и систематизация действующего законодательства, улучшение юридической техники;
- создание специализированных административных судов и Кодекса об административном судопроизводстве;
- совершенствование института общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти РФ и государственными служащими.

17. В Российской Федерации на сегодняшний день не выработан четкий, единый подход к преодолению административных ошибок. Анализ выявленных и отраженных в работе причин и условий, влияющих на возникновение и существование такого социально-правового явления, как административная ошибка, а также многообразие ее видов свидетельствуют о

том, что наиболее эффективной мерой по их преодолению является профилактика, осуществляемая по различным направлениям, в том числе путем дальнейшего проведения реформирования государственной службы в России. Профилактика должна стать базовым элементом механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок органов исполнительной власти и государственных служащих, который состоит из трех уровней: 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, направленной на ликвидацию (исправление) административной ошибки. Для успешного функционирования такого механизма на всех уровнях следует законодательно закрепить процедуру выявления и исправления ошибок, при этом необходимо сформировать соответствующую правовую среду, которая должна опираться, помимо всего прочего, на общественное мнение. Здесь не должны остаться в стороне такие общественно-правовые явления, как гласность, позитивная критика, профессиональная юридическая деятельность.

18. Предупредить возникновение административных ошибок возможно путем улучшения деятельности государственных служащих. Для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов необходимо преодолеть разрыв в оплате труда государственных служащих и специалистов в негосударственном секторе, так как Указом Президента Российской от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» предусмотрено «асимметричное» повышение ежемесячных денежных выплат, которое затронуло, в основном, руководителей и их заместителей. Противоречия присутствуют и в Федеральном законе от

27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, это касается поступления и прохождения государственной гражданской службы. Так, конкурсное поступление на государственную гражданскую службу, возможность замещения вышестоящих должностей государственной службы по конкурсу, право на должностной рост в соответствии с профессиональными способностями и деловыми качествами, право на присвоение квалификационного разряда по инициативе государственного служащего, объективность оценки деловых качеств в соответствии с принципами и критериями профессионализма и компетентности на основе аттестационных процедур трудно воплотить на практике. В итоге важнейшие вопросы кадровых назначений, а также вопросы дисциплинарной ответственности находятся в пределах усмотрения руководителя государственного органа. Для создания барьера возникновения административных ошибок требуется внесение изменений в законодательство, таких как: закрепление реальной ответственности руководителя, безусловное устранение конфликтов интересов, запрет на исполнение служебных обязанностей в ситуации конфликта интересов.

Здесь также предлагается решить вопрос повышения уровня квалификации государственных служащих и, как следствие, обеспечить профессиональный рост государственных служащих. При этом как один из вариантов проверки уровня их знаний не только при приеме, но также и при переводе следует рассматривать тестирование, составленное с учетом вакантной должности, подбор государственных служащих должен осуществляться в соответствии с уровнем их профессиональной компетенции, с учетом их личностных и деловых качеств. Желательно, чтобы данную проверку осуществляли независимые сотрудники.

Результативная работа государственных служащих должна быть мотивирована. В качестве такой мотивации может выступать сформированная система государственных гарантий гражданских служащих, оформленная в виде отдельного нормативного правового акта, например, в виде Концепции предоставления государственных гарантий гражданским

служащим в зависимости от результатов их труда. Необходимо разработать качественные и количественные показатели результатов труда. Более качественный, более результативный, более напряженный и безошибочный труд должен компенсироваться более широким перечнем государственных гарантий в целях восстановления затраченного трудового потенциала.

19. Весь управленческий процесс складывается из множества административных процедур. Сегодня органам исполнительной власти не достает административных процедур. Административные ошибки могут быть вызваны следующими причинами, связанными с «дефектами» административных процедур:

- неправильный нормативно установленный порядок реализации компетенции органа исполнительной власти («неправильная» административная процедура),

- отсутствие нормативно установленного порядка реализации компетенции органа исполнительной власти (отсутствие административной процедуры),

- неправильное применение и/или интерпретация административной процедуры органом исполнительной власти.

В связи с этим конкретизация совершенствования правового регулирования работы органов исполнительной власти с целью предотвращения появления административных ошибок должна начинаться с административных процедур в их взаимосвязи с административными регламентами. Именно в административном регламенте необходимо зафиксировать возможность и сам процесс самостоятельного исправления ошибок, допущенных в ходе деятельности органов государственного управления. Проработка этого этапа позволит избежать роста жалоб и обращений в судебные инстанции, что также даст возможность более оперативно выявлять и корректировать административные ошибки. С другой стороны, административные регламенты выступают одним из средств предупреждения ошибок, прорабатывая деятельность конкретного органа

исполнительной власти, можно добиться хороших результатов, так как это исключает неопределенность в ходе работы и не позволяет государственным служащим совершать «лишние» действия, а также устраняет, в какой-то мере, противоречивость некоторых законодательных актов.

При разработке административных регламентов с учетом действующей системы нормативно-правовых актов должны быть устранены избыточные функции, упрощены административные процедуры, закреплена персональная ответственность должностных лиц. Для этого нужно установить строгий порядок проведения независимой экспертизы принимаемых административных актов. В связи с вышеизложенным назрела необходимость в проведении процедурной реформы в России с опорой на отсутствующий в данный момент закон об административных процедурах. Административные процедуры должны также найти свое законодательное закрепление в таких федеральных законах, как № 59-ФЗ от 02 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

20. Для уменьшения числа и исправления административных ошибок важна проработка в законодательстве полномочий органов исполнительной власти в сфере контроля и надзора. На данный момент не проведены четкие различия в законодательстве между двумя этими понятиями. Одним из приоритетных направлений административной реформы должно стать закрепление за федеральными службами таких полномочий, как применение мер административного принуждения и мер административной ответственности к подконтрольным и поднадзорным объектам, а также разграничение полномочий по надзору и контролю на фоне реализации и разработки единой государственной политики в этом направлении. Квалифицированная деятельность органов исполнительной власти в области пресечения и наказания, основанная на соблюдении Конституции РФ, законов и иных правовых актов, будет способствовать прекращению

противоправных ситуаций и устранению и предупреждению совершения административных ошибок.

21. Административная реформа создала важный институт урегулирования конфликтов интересов, который все же требует доработки. Наиболее слабое место Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», заключается в рекомендательном характере решений комиссий. Руководитель может по своему субъективному усмотрению счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему исполнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, их систематическое возникновение. Руководитель не несет реальной ответственности за попустительство гражданскому служащему, находящемуся в состоянии конфликта интересов. Необходимо повысить ответственность руководителя за действия в условиях конфликта интересов.

22. Административная реформа по состоянию на 2011 г. не достигла поставленных целей и задач. Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Кроме того, необходимо повысить уровень использования современных информационных технологий для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти. Ядром административной реформы, а также одним

из способов по уменьшению числа совершаемых административных ошибок, должны стать планомерные законодательно оформленные действия специально созданных для этого органов по упрощению административных функций, корректировке системы органов исполнительной власти и управлению кадрами государственных служащих.

Только при условии продолжения реформирования можно будет вести речь о создании эффективного механизма по предупреждению, выявлению и исправлению административных ошибок в Российской Федерации.

23. Во многих случаях административные ошибки возникают именно из-за противоречий в действующих нормативно-правовых актах. Юридическая техника является действенным инструментом в реализации прав и законных интересов граждан, защищая их от возможных ошибок со стороны органов государственного управления. На региональном уровне некоторые вопросы юридической техники закреплены в специальных законах («законы о законах»), посвященных правотворчеству, законодательному процессу. К сожалению, данные законы существуют не во всех регионах, а на данный момент в Российской Федерации отсутствует обобщающий закон. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» № 96700088-2 был отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В ближайшее время следует вновь поднять вопрос о принятии такого обобщающего закона.

Многие ошибки происходят из-за отсутствия необходимой информации, доступ к которой должен базироваться на четких правилах и принципах. Базовым принципом здесь следует назвать гласность деятельности государственных служащих. Юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности органов исполнительной власти заключается в информировании широкой общественности о процессе и результатах деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации; публичном обсуждении и публичных слушаниях при принятии нормативно-

правовых актов и их дальнейшем доведении до сведения широкой общественности путем регулярного опубликования данных актов; консультировании граждан, организаций и государственных органов по вопросам толкования и правоприменения нормативно-правовых актов; предоставлении всей открытой информации тем лицам, права и законные интересы которых были нарушены действиями (бездействиями) органов исполнительной власти в процессе своей текущей деятельности; открытом проведении и дальнейшем информировании общественности о контрольных мероприятиях в сфере государственной службы для последующего обсуждения всей открытой информации и установления путей устранения выявленных недостатков, а также реализации предложенных нововведений.

Доступность информации позволит многим гражданам выявлять ошибки в деятельности органов государственной власти с помощью института обращений. Кроме того, необходимо законодательно закрепить в нормативном акте обязанность руководителя государственных органов или начальников структурных подразделений вести книгу по учету предложений, заявлений и жалоб граждан о работе государственных служащих, включая совершенные ими административные ошибки. Записи в этой книге должны влиять на принятие решений относительно поощрений, дисциплинарных взысканий, продвижений по службе, способов увеличения эффективности работы.

24. Обжалование административных решений играет одну из центральных ролей в правовом механизме по преодолению административных ошибок. Его позитивное значение состоит в том, что сам факт его существования положительно влияет на деятельность исполнительной власти, выступая в качестве сдерживающего фактора. Как свидетельствует полученный опыт, данный правовой институт выполняет двойную функцию. С одной стороны, обеспечивается законность, восстанавливается справедливость и исправляются допущенные ошибки. С

другой стороны, повышается уровень работы исполнительных органов государственной администрации по делам, подлежащим обжалованию.

25. Не вызывает сомнения, что именно суды, принимающие обязательные решения, являются наиболее эффективной формой в структуре правового механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок. Неэффективность при административном порядке рассмотрения жалобы обусловлена существующими ведомственными интересами. А при судебном порядке неэффективность вызвана отсутствием надлежащего профессионализма судей судов общей юрисдикции, частым изменением административного законодательства и множеством подзаконных нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных служащих различных органов; длительностью рассмотрения и высокой загруженностью судей. Выходом из данной ситуации может стать система специальных административных судов (не зависящих от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции), которые были бы компетентны рассматривать споры в сфере административного права. Для этого необходимо подготовить соответствующую правовую базу, в первую очередь следует принять федеральный конституционный закон «Об административных судах в Российской Федерации» и Кодекс административного судопроизводства. Правовым последствием разрешения конфликта, возникшего в сфере управления из-за административной ошибки, посредством административной юстиции является признание или непризнание деяния органа исполнительной власти, должностного лица или государственного служащего административной ошибкой, что, в свою очередь, влияет на права и обязанности обратившейся стороны в споре.

Введение административных судов в России позволит также значительно сократить нагрузку на федеральных судей судов общей юрисдикции, станет важным инструментом формирования правовой культуры государственных служащих и населения Российской Федерации, а также повысит

профессионализм судей, рассматривающих дела об оспаривании действия (бездействия) органов исполнительной власти, административных органов, должностных лиц или государственных служащих.

26. Справедливости права можно достигнуть лишь при наличии института общественного контроля, который также должен стать одним из способов выявления административных ошибок органов исполнительной власти Российской Федерации. Общественный контроль в первую очередь должен быть направлен на деятельность органов исполнительной власти, так как именно она затрагивает всех граждан, и именно здесь совершается огромное число административных ошибок, нарушающих права, свободы и интересы граждан. Данный правовой институт базируется на Конституции РФ, а именно на ст. 3, указывающей, что единственным источником власти является народ.

На данный момент в России целесообразно проявить законодательную инициативу о внесении изменений в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об общественных объединениях», в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 30.06.2007) «Об Общественной палате Российской Федерации» в части совершенствования механизмов общественного контроля. Первоначально следует закрепить законодательно определение данного правового института. Одним из вариантов может стать следующая дефиниция: общественный контроль – это проведение проверки выполнения государственным служащим или государственным органом при осуществлении их деятельности обязательных требований к обеспечению защиты конституционного строя, законных прав, свобод и интересов граждан.

Предметом общественного контроля должна стать деятельность государственных служащих или государственных органов исполнительной власти Российской Федерации. Все мероприятия должны проводиться легально созданными некоммерческими организациями, к уставной

деятельности которых относится осуществление общественного контроля, а также инициативными группами граждан. Деятельность органов общественного контроля должна основываться на строгом соблюдении законов. Предположительно общественный контроль должен реализовываться на практике в первую очередь через такую форму, как общественная экспертиза. Так, экспертиза законопроектов может стать средством предупреждения как законотворческих, так и в дальнейшем вытекающих из них административных ошибок. Поэтому экспертизу должны осуществлять квалифицированные в этой области специалисты. Помимо этого, должны быть разработаны основные принципы проведения мероприятий, в первую очередь – экспертизы деятельности органов исполнительной власти, в том числе, на наличие административных ошибок. Структуру общественного контроля следует представить состоящей из следующих элементов:

1) субъект – участники (государство в целом, отдельные государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, профсоюзы, общественные организации, движения, государственно-общественные научные экспертные советы и т. д.);

2) правовой элемент – правовые нормы;

3) инструментальный элемент – совокупность юридических форм, средств и способов общественного контроля;

4) объект – деятельность органов государственной власти.

Эффективность данного правового института будет достигнута при законодательном закреплении прав и обязанностей органов исполнительной власти, государственных служащих и экспертов в этом направлении.

Сделанные в дипломной работе теоретические выводы, внесенные предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе, по дальнейшему развитию механизма

по преодолению административных ошибок могут быть использованы в ходе последующих научных исследований по данной проблематике, а также в правотворческом процессе, заключающемся во внесении изменений и дополнений в соответствующие нормативно-правовые акты.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные акты

Конституция РФ. Кодифицированные нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. указов Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841; федер. конституционных законов от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ, от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ, от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ, от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ, от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ; законов Российской Федерации о поправках Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газета. 25 декабря 1993 г.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 152; № 7. – Ст. 676; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051; 2004. – № 13. – Ст. 1110; 2005. – № 42. – Ст. 4212; 2006. – № 29. – Ст. 3119; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; № 30. – Ст. 3745; 2009. – № 1. – Ст. 1, 2.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. федер. законов от 28 июля 2004 г. № 80-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ, от 31 марта 2005 г. № 25-ФЗ, от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ, от 02 октября 2007 г. № 225-ФЗ, от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ, от 11 июня 2008 г. № 85-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 138-ФЗ, от 3 декабря 2008 г. № 229-ФЗ, от 28 июня 2009 г. № 124-ФЗ, от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ, от 9 марта 2010 г. № 20-ФЗ, от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 194-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ, от 23 декабря 2010 г. № 379-ФЗ, от 06 апреля 2011 г. № 65-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ, от 12 июля 2011 г. № 210-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 389-ФЗ, от 8 декабря 2011 г. № 422-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 № 15-П, от 17 ноября 2005 г. № 11-П; определением Конституционного Суда РФ от 2 марта 2006 г. № 22-О; постановлением Конституционного Суда РФ от

25 марта 2008 г. № 6-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2004. – № 31. – Ст. 3216; № 45. – Ст. 4377; 2005. – № 14. – Ст. 1210; 2006. – № 1. – Ст. 8; 2008. – № 18. – Ст. 1941; № 49. – Ст. 5727; 2009. – № 26. – Ст. 3122; № 29. – Ст. 3642; 2010. – № 11. – Ст. 1169; № 18. – Ст. 2145; № 31. – Ст. 4163, 4197; 2011. – № 15. – Ст. 2083; № 29. – Ст. 4291, 4301; № 50. – Ст. 7364.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. федер. законов от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 7 июня 2004 г. № 46-ФЗ, от 28 июля 2004 г. № 94-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ, от 29 декабря 2004 № 194-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 27 декабря 2005 г. № 197-ФЗ, от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ, от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, от 4 декабря 2007 г. № 330-ФЗ, от 11 июня 2008 г. № 85-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 147-ФЗ, от 25 ноября 2008 г. № 223-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 7-ФЗ, от 5 апреля 2009 г. № 43-ФЗ, от 5 апреля 2009 г. № 44-ФЗ, от 28 июня 2009 г. № 124-ФЗ, от 28 июня 2009 г. № 128-ФЗ, от 9 ноября 2009 г. № 246-ФЗ, от 11 февраля 2010 г. № 6-ФЗ, от 9 марта 2010 г. № 20-ФЗ, от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 178-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 194-ФЗ, от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ, от 23 декабря 2010 г. № 389-ФЗ, от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ, от 6 апреля 2011 г. № 67-ФЗ, от 4 мая 2011 г. № 98-ФЗ, от 14 июня 2011 г. № 140-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 388-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 389-ФЗ; с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 № 13-П, от 27 января 2004 № 1-П, от 25 февраля 2004 № 4-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П; определением Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. № 272-О; постановлениями Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П, от 27 февраля 2009 г. № 4-П, от 19 марта 2010 г. № 7-П, от 21 апреля 2010 г. № 10-П; федер. законом от 30 ноября 2011 г. № 351-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2700;

2004. – № 24. – Ст. 2335; № 31. – Ст. 3230; № 45. – Ст. 4377; 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 20; № 30 (ч. 1). – Ст. 3104; 2006. – № 1. – Ст. 8; 2007. – № 41. – Ст. 4845; 2009. – № 45. – Ст. 5264; 2010. – № 18. – Ст. 2145; 2010. – № 52. – Ст. 7004; 2011. – № 19. – Ст. 2715; № 49 (ч. 5). – Ст. 7067.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. федер. законов от 25 апреля 2002 г. № 41-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, от 30 октября 2002 г. № 130-ФЗ, от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ, от 31 декабря 2002 г. № 187-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 04 июля 2003 г. № 94-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 103-ФЗ, от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ, от 11 ноября 2003 г. № 144-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ, от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ, от 09 мая 2004 г. № 37-ФЗ, от 26 июля 2004 г. № 77-ФЗ, от 28 июля 2004 г. № 93-ФЗ, от 20 августа 2004 г. № 114-ФЗ, от 20 августа 2004 г. № 118-ФЗ, от 25 октября 2004 г. № 126-ФЗ, от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ, от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. № 211-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. № 219-ФЗ, от 7 марта 2005 г. № 14-ФЗ, от 7 марта 2005 г. № 15-ФЗ, от 21 марта 2005 г. № 19-ФЗ, от 21 марта 2005 г. № 21-ФЗ, от 22 апреля 2005 г. № 38-ФЗ, от 09 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 18 июня 2005 г. № 66-ФЗ, от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ, от 2 июля 2005 г. № 82-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 113-ФЗ, от 22 июля 2005 г. № 120-ФЗ, от 27 сентября 2005 г. № 124-ФЗ, от 5 декабря 2005 г. № 156-ФЗ, от 19 декабря 2005 г. № 161-ФЗ, от 26 декабря 2005 г. № 183-ФЗ, от 27 декабря 2005 г. № 193-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 5 января 2006 г. № 7-ФЗ, от 5 января 2006 г. № 10-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 3 марта 2006 г. № 30-ФЗ, от 16 марта 2006 г. № 41-ФЗ, от 15 апреля 2006 г. № 47-ФЗ, от 29 апреля 2006 г. № 57-ФЗ, от 8 мая 2006 г. № 65-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ, от 3 июня 2006 г. № 78-ФЗ, от 3 июля 2006 г. № 97-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 111-ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ, от 26 июля 2006 г. № 133-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 139-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ от 16 октября

2006 г. № 160-ФЗ, от 3 ноября 2006 г. № 181-ФЗ, от 3 ноября 2006 г. № 182-ФЗ, от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 203-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 262-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 270-ФЗ, от 9 февраля 2007 г. № 19-ФЗ, от 29 марта 2007 г. № 39-ФЗ, от 9 апреля 2007 г. № 44-ФЗ, от 9 апреля 2007 г. № 45-ФЗ, от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ, от 7 мая 2007 г. № 66-ФЗ, от 10 мая 2007 г. № 70-ФЗ, от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ, от 19 июля 2007 г. № 141-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 204-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ, от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, от 27 ноября 2007 г. № 273-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 304-ФЗ, от 6 декабря 2007 г. № 333-ФЗ, от 3 марта 2008 г. № 21-ФЗ, от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ, от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 16 мая 2008 г. № 74-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 126-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 145-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ, от 8 ноября 2008 г. № 197-ФЗ, от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ, от 3 декабря 2008 г. № 247-ФЗ, от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ, от 22 декабря 2008 г. № 272-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 9-ФЗ, от 7 мая 2009 г. № 86-ФЗ, от 3 июня 2009 г. № 104-ФЗ, от 3 июня 2009 г. № 112-ФЗ, от 3 июня 2009 г. № 121-ФЗ, от 28 июня 2009 г. № 122-ФЗ, от 28 июня 2009 г. № 124-ФЗ, от 29 июня 2009 г. № 133-ФЗ, от 29 июня 2009 г. № 134-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 162-ФЗ, от 19 июля 2009 г. № 198-ФЗ, от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ, от 9 ноября 2009 г. № 247-ФЗ, от 9 ноября 2009 г. № 249-ФЗ, от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 274-ФЗ, от 28 ноября 2009 г. № 305-ФЗ, от 21 декабря 2009 г. № 330-ФЗ, от 21 декабря 2009 г. № 336-ФЗ, от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ, от 9 марта 2010 г. № 20-ФЗ, от 9 марта

2010 г. № 27-ФЗ, от 5 апреля 2010 г. № 47-ФЗ, от 5 апреля 2010 г. № 55-ФЗ, от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ, от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ, от 19 мая 2010 г. № 87-ФЗ, от 19 мая 2010 г. № 88-ФЗ, от 19 мая 2010 г. № 92-ФЗ, от 31 мая 2010 г. № 108-ФЗ, от 17 июня 2010 г. № 119-ФЗ, от 1 июля 2010 г. № 132-ФЗ, от 5 июля 2010 г. № 153-ФЗ, от 1 июля 2010 г. № 145-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 169-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 174-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 175-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 176-ФЗ, от 26 июля 2010 г. № 186-ФЗ, от 26 июля 2010 г. № 189-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 222-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 223-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 237-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 238-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ, от 30 июля 2010 г. № 242-ФЗ, от 4 октября 2010 г. № 263-ФЗ, от 4 октября 2010 г. № 264-ФЗ, от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ, от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ, от 8 декабря 2010 г. № 347-ФЗ, от 23 декабря 2010 г. № 369-ФЗ, от 23 декабря 2010 г. № 380-ФЗ, от 23 декабря 2010 г. № 381-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 411-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 417-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 421-ФЗ, от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ, от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, от 07 февраля 2011 г. № 4-ФЗ, от 7 февраля 2011 г. № 8-ФЗ, от 6 апреля 2011 г. № 66-ФЗ, от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ, от 21 апреля 2011 г. № 71-ФЗ, от 04 мая 2011 г. № 97-ФЗ, от 4 мая 2011 г. № 98-ФЗ, от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ, от 4 июня 2011 г. № 127-ФЗ, от 27 июня 2011 г. № 162-ФЗ, от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 198-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 199-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 207-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 225-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 226-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 236-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 243-ФЗ, от 20 июля 2011 г. № 250-ФЗ, от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ, от 21 июля 2011 г. № 257-ФЗ, от 6 ноября 2011 г. № 295-ФЗ, от 6 ноября 2011 г. № 296-ФЗ, от 7 ноября 2011 г. № 304-ФЗ, от 8 ноября 2011 г. № 308-ФЗ, от 16 ноября 2011 г. № 311-ФЗ, от 16 ноября 2011 г. № 312-ФЗ, от 21 ноября 2011 г.

№ 329-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 331-ФЗ, от 30 ноября 2011 г. № 347-ФЗ, от 30 ноября 2011 г. № 364-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 378-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 403-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 413-ФЗ, от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ, от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ, от 31 января 2012 г. № 2-ФЗ, от 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ; с изм., внесенными федер. законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ; постановлением Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П ; федер. законом от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ; постановлением Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П ; федер. законом от 11 июля 2011 г. № 193-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; № 18. – Ст. 1721; № 30. – Ст. 3029; № 44. – Ст. 4295; № 44. – Ст. 4298; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; № 27 (ч. 2). – Ст. 2708; № 27 (ч. 2). – Ст. 2717; № 46 (ч. 1). – Ст. 4434; № 46 (ч. 1). – Ст. 4440; № 50. – Ст. 4847; № 50. – Ст. 4855; № 52 (ч. 1). – Ст. 5037; 2004. – № 19 (ч. 1). – Ст. 1838; № 30. – Ст. 3095; № 31. – Ст. 3229; № 34. – Ст. 3529; № 34. – Ст. 3533; № 44. – Ст. 4266; 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 9; № 1 (ч. 1). – Ст. 13; № 1 (ч. 1). – Ст. 37; № 1 (ч. 1). – Ст. 40; № 1 (ч. 1). – Ст. 45; № 10. – Ст. 762; № 10. – Ст. 763; № 13. – Ст. 1077; № 13. – Ст. 1079; № 17. – Ст. 1484; № 19. – Ст. 1752; № 25. – Ст. 2431; № 27. – Ст. 2719; № 27. – Ст. 2721; № 30 (ч. 1). – Ст. 3104; № 30 (ч. 2). – Ст. 3124; № 30 (ч. 2). – Ст. 3131; № 40. – Ст. 3986; № 50. – Ст. 5247; № 52 (ч. 1). – Ст. 5574; № 52 (ч. 1). – Ст. 5596; 2006. – № 1. – Ст. 4; № 1. – Ст. 10; № 2. – Ст. 172; № 2. – Ст. 175; № 6. – Ст. 636; № 10. – Ст. 1067; № 12. – Ст. 1234; № 17 (ч. 1). – Ст. 1776; № 18. – Ст. 1907; № 19. – Ст. 2066; № 23. – Ст. 2380; № 23. – Ст. 2385; № 28. – Ст. 2975; № 30. – Ст. 3287; № 31 (ч. 1). – Ст. 3420; № 31 (ч. 1). – Ст. 3432; № 31 (ч. 1). – Ст. 3438; № 31 (ч. 1). – Ст. 3452; № 45. – Ст. 4641; № 50. – Ст. 5279; № 52, Ст. 5498; 2007. – № 1, Ст. 21, 29; № 15, Ст. 1743; № 16, Ст. 1825; № 26, Ст. 3089; № 30, Ст. 3755; № 31. – Ст. 4007, 4008; № 41. – Ст. 4845; № 43. – Ст. 5084; № 46. – Ст. 5553; 2008. – № 18. – Ст. 1941; № 20. –

Ст. 2251; № 30. – Ст. 3604; № 49. – Ст. 5745, 5748; № 52. – Ст. 6235, 6236; 2009. – № 7. – Ст. 777; № 23. – Ст. 2759; № 26. – Ст. 3120, 3122; № 29. – Ст. 3597, 3642; № 30. – Ст. 3739; № 48. – Ст. 5711, 5724; № 52. – Ст. 6412; 2010, – № 1. – Ст. 1; № 21. – Ст. 2525; № 23. – Ст. 2790; № 27. – Ст. 3416; № 30. – Ст. 4002, 4006, 4007; № 31. – Ст. 4158, 4164, 4192, 4193, 4195, 4206, 4207, 4208; № 41. – Ст. 5192; № 49. – Ст. 6409; 2011. – № 1. – Ст. 10, 23, 54; № 7. – Ст. 901; № 15. – Ст. 2039; № 17. – Ст. 2310; № 19. – Ст. 2715; № 23. – Ст. 3260; № 27. – Ст. 3873; № 29. – Ст. 4289, 4290, 4298; № 30. – Ст. 4573, 4585, 4590, 4598, 4600, 4601, 4605; № 50. – Ст. 7366; 2012. – № 6. – Ст. 621.

Федеральные законы

5. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. федер. конституционных законов от 15 декабря 2001 г. № 5-ФКЗ, 4 июля 2003 г. № 3-ФКЗ, 5 апреля 2005 г. № 3-ФКЗ от 9 ноября 2009 г. № 5-ФКЗ, от 27 декабря 2009 г. № 9-ФКЗ, от 6 декабря 2011 г. № 4-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2001. – № 51. – Ст. 4825; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2698; 2005. – № 15. – Ст. 1274; 2009. – № 45. – Ст. 5262; № 52 (1 ч.). – Ст. 6402; 2011. – № 50. – Ст. 7334.

6. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию административных процедур урегулирования споров : федер. закон от 4 ноября 2005 г. № 137-ФЗ (в ред. федер. законов от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 45. – Ст. 4585; 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3436; 2009. – № 30. – Ст. 3739.

7. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. федер. законов от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 12 апреля 2007 г. № 48-ФЗ,

от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 29 марта 2008 г. № 30-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, от 18 июля 2009 г. № 187-ФЗ, от 25 ноября 2009 г. № 269-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 322-ФЗ, от 29 января 2010 г. № 1-ФЗ, от 14 февраля 2010 г. № 9-ФЗ, от 29 ноября 2010 г. № 317-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 419-ФЗ, от 27 июня 2011 г. № 155-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 204-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ ; с изм., внесенными федер. законами от 17 декабря 2009 г. № 313-ФЗ, от 13 декабря 2010 г. № 358-ФЗ ; постановлением Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25П ; федер. законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2006. – № 6. – Ст. 636; 2007. – № 10. – Ст. 1151; № 16. – Ст. 1828; 2008. – № 13. – Ст. 1186; № 30. – Ст. 3616; № 52. – Ст. 6235; 2010. – № 5. – Ст. 459; 2011. – № 1. – Ст. 31; № 27. – Ст. 3866; № 48. – Ст. 6730; № 50. – Ст. 7337.

8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. федер. законов от 28 апреля 2009 г. № 60-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ, от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ, от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ, от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 191-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ, от 30 июля 2010 г. № 242-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 408-ФЗ, от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ, от 04 июня 2011 г. № 123-ФЗ, от 01 июля 2011 г. № 169-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ ; с изм., внесенными федер. законом от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249; 2009. – № 18. – Ст. 2140; № 29. – Ст. 3601; № 52. – Ст. 6441; 2010, № 17. – Ст. 1988; № 18. – Ст. 2142; № 31. – Ст. 4160, 4193, 4196; 2011. – № 1. – Ст. 20; № 7. – Ст. 905; № 17. – Ст. 2310; № 23. – Ст. 3263; № 30 (ч. 1). – Ст. 4590; № 48. – Ст. 6728.

9. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. федер. законов от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 27 октября 2008 г. № 181-ФЗ, от 27 октября 2008 г. № 182-ФЗ, от 25 ноября 2008 г. № 219-ФЗ, от 22 декабря 2008 г. № 267-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ от 3 мая 2011 г. № 92-ФЗ, от 21 октября 2011 г. № 288-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152; 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3616; № 44. – Ст. 4987; № 44. – Ст. 4988; № 48. – Ст. 5514; № 52 (ч. 1). – Ст. 6222; № 52 (ч. 1). – Ст. 6235; 2009. – № 29. – Ст. 3597; 2011. – № 19. – Ст. 2709; № 43. – Ст. 5976; № 48. – Ст. 6730.

10. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации : федер. закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (в ред. федер. законов от 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ, от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 170; 2006. – № 43. – Ст. 4412; 2009. – № 20. – Ст. 2392.

11. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. федер. законов от 29 июня 2010 г. № 126-ФЗ, от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2010. – № 27. – Ст. 3410; № 31. – Ст. 4196.

12. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. федер. законов от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228; 2011. – № 29. – Ст. 4291; № 48. – Ст. 6730.

13. О системе государственной службы : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. федер. законов от 11 ноября 2003 № 141-ФЗ, от 6 июля 2006 г. № 105-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 419-ФЗ ; с изм., внесенными федер. законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. –

Ст. 2063; № 46 (ч. 1). – Ст. 4437; 2007. – № 49. – Ст. 6070; 2011. – № 1. – Ст. 31; № 50. – Ст. 7337.

14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. федер. законов от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609; 2011. – № 48. – Ст. 6730.

15. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. федер. законов от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ, от 6 апреля 2011 г. № 65-ФЗ; с изм., внесенными федер. законом от 21 июля 2011 г. № 252-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448; 2010. – № 31. – Ст. 4196; 2011. – № 15. – Ст. 2038; № 30 (ч. 1). – Ст. 4600.

16. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. Федерального закона от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776; 2011. – № 29. – Ст. 4291.

17. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. федер. законов от 14 декабря 1995 № 197-ФЗ, от 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685; 1995. – № 51. – Ст. 4970; 2009. – № 7. – Ст. 772.

18. Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. федер. законов от 27 декабря 2005 г. № 195-ФЗ, от 30 июня 2007 г. № 121-ФЗ, от 10 июня 2008 г. № 78-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 283-ФЗ, от 23 июля 2010 г. № 177-ФЗ, от 3 мая 2011 г. № 89-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 411-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277; 2006. – № 1. – Ст. 6; 2007. – № 27. –

Ст. 3216; 2008. – № 24. – Ст. 2791; № 52. – Ст. 6238; 2010. – № 30. Ст. 4008; 2011. – № 19. – Ст. 2706; № 50. – Ст. 7353.

19. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (в ред. федер. законов от 1 июля 2010 г. № 132-ФЗ, от 3 декабря 2011 г. № 378-ФЗ, от 6 декабря 2011 г. № 411-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 24. – Ст. 2789; 2010. – № 27. – Ст. 3416; 2011. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7056; № 50. – Ст. 7353.

20. Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. федер. законов от 17 мая 1997 № 78-ФЗ, от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ, от 12 марта 2002 г. № 26-ФЗ, от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, от 8 декабря 2003 № 169-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ, от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 19 мая 2010 г. № 88-ФЗ, от 22 июля 2010 г. № 164-ФЗ, от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 1998. – № 30. – Ст. 3608; 2002. – № 11. – Ст. 1018; № 12. – Ст. 1093; 2003. – № 50. – Ст. 4855; 2004. – № 27. – Ст. 2711; 2006. – № 3. – Ст. 282; 2008. – № 30. – Ст. 3616; 2010. – № 21. – Ст. 2526; 2011. – № 27. – Ст. 3880.

21. Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (в ред. федер. законов от 18 февраля 1999 г. № 35-ФЗ, от 7 ноября 2000 № 135-ФЗ, от 27 мая 2003 № 58-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990; 1999. – № 8. – Ст. 974; 2000. – № 46. – Ст. 4537; 2003. – № 22. – Ст. 2063. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

22. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. федер. законов от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ,

от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 5 февраля 2007 г. № 13-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ, от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 243-ФЗ, от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 331-ФЗ ; с изм., внесенными федер. законом от 7 декабря 2011 г. № 417-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133; 2005. – № 19. – Ст. 1752; 2006. – № 52. – Ст. 5498; 2007. – № 7. – Ст. 834; № 27. – Ст. 3213; 2008. – № 26. – Ст. 3012; № 29. – Ст. 3418; 2009. – № 1. – Ст. 17; № 11. – Ст. 1261; 2011. – № 29. – Ст. 4281; № 30. – Ст. 4590, 4596; № 50. – Ст. 7359.

23. Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. федер. законов от 15 апреля 1998 г. № 65-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, от 16 мая 2008 г. № 75-ФЗ, от 26 июня 2008 г. № 96-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 24 июля 2008 г. № 162-ФЗ, от 8 ноября 2008 г. № 202-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ, от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 243-ФЗ, от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ, от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ ; с изм., внесенными федер. законами от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ, от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. – № 48. – Ст. 4556; 2004. – № 35. – Ст. 3607; № 52. – Ст. 5276; 2006. – № 1. – Ст. 10; № 50. – Ст. 5279; № 52. – Ст. 5498; 2008. – № 20. – Ст. 2260; № 30. – Ст. 3618; № 45. – Ст. 5148; 2009. – № 1. – Ст. 17; № 19. – Ст. 2283; 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4594, Ст. 4596.

Подзаконные нормативные акты

Нормативные акты Президента РФ

24. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (в ред. указов

Президента РФ от 8 сентября 2006 г. № 978, от 20 марта 2007 г. № 370, от 28 марта 2007 г. № 428, от 7 мая 2007 г. № 585с, от 31 мая 2007 г. № 684, от 1 августа 2007 г. № 1006, от 24 сентября 2007 г. № 1215, от 6 декабря 2007 г. № 1643, от 17 декабря 2007 г. № 1701, от 1 марта 2008 г. № 291, от 25 апреля 2008 г. № 582, от 16 мая 2008 г. № 801, от 21 мая 2008 г. № 830, от 26 мая 2008 г. № 851, от 20 июня 2008 г. № 985, от 28 июля 2008 г. № 1128, от 1 декабря 2008 г. № 1658, от 23 декабря 2008 г. № 1808, от 18 апреля 2009 г. № 425, от 13 мая 2009 г. № 544, от 19 августа 2009 г. № 951, от 1 сентября 2009 г. № 986, от 21 декабря 2009 г. № 1457, от 12 января 2010 г. № 61, от 21 января 2010 г. № 86, от 19 марта 2010 г. № 328, от 09 апреля 2010 г. № 433, от 12 апреля 2010 г. № 450, от 26 января 2011 г. № 92, от 23 ноября 2011 г. № 1533 ; с изм., внесенными указами Президента РФ от 30 декабря 2006 г. № 1490, от 18 октября 2007 г. № 1376, от 29 марта 2008 г. № 421, от 21 сентября 2008 г. № 1394) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3459; № 38. – Ст. 3975; 2007. – № 13. – Ст. 1530; № 20. – Ст. 2390; № 23. – Ст. 2752; № 32. – Ст. 4124; № 40. – Ст. 4712; № 50. – Ст. 6255; № 52. – Ст. 6424; 2008. – № 9. – Ст. 825; № 17. – Ст. 1818; № 20. – Ст. 2294; № 21. – Ст. 2430; № 22. – Ст. 2537; № 25. – Ст. 2961; № 31. – Ст. 3701; № 49. – Ст. 5763; № 52. – Ст. 6363; 2009. – № 16. – Ст. 1901; № 20. – Ст. 2445; № 34. – Ст. 4171; № 36. – Ст. 4312; № 52. – Ст. 6534; 2010. – № 3. – Ст. 276; № 4. – Ст. 371; № 12. – Ст. 1314; № 15. – Ст. 1777; № 16. – Ст. 1874; 2011. – № 5. – Ст. 711; № 48. – Ст. 6878.

25. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов : указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

26. О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 4. – Ст. 301

27. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 8. – Ст. 629

28. О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих : указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 33 (в ред. указов Президента РФ от 13 июня 1995 № 587, от 9 августа 1995 № 834, от 12 апреля 1996 № 529, от 19 января 2000 № 72, от 26 ноября 2001 № 1360 ; с изм., внесенными указами Президента РФ от 12 апреля 1996 № 530, от 15 апреля 1996 № 551, от 20 декабря 1996 № 1748, от 16 мая 1997 № 493, от 3 сентября 1997 № 981, от 23 октября 1998 № 1298, от 22 декабря 1999 № 1683, от 1 марта 2003 № 258, от 25 сентября 2004 г. № 1234, от 11 октября 2004 г. № 1294) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 174; № 25. – Ст. 2378; № 33. – Ст. 3358; 1996. – № 16. – Ст. 1833; 1997. – № 20. – Ст. 2244; № 36. – Ст. 4129; 2000. – № 4. – Ст. 369; 2001. – № 49. – Ст. 4611. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 (ред. от 31 мая 2007 г.) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

29. О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (в ред. указов Президента РФ от 04 марта 2006 г. № 177, от 20 марта 2006 г. № 231, от 8 сентября 2006 г. № 978, от 16 октября 2006 г. № 1149, от 20 марта 2007 г. № 370, от 28 марта 2007 г. № 428, от 7 мая 2007 г. № 585с, от 31 мая 2007 г. № 684, от 1 августа 2007 г. № 1006, от 24 сентября 2007 г. № 1215, от 6 декабря 2007 г. № 1643, от 17 декабря 2007 г. № 1701, от 1 марта 2008 г. № 291, от 25 апреля 2008 г. № 582, от 21 мая 2008 г. № 830, от 20 июня 2008 г. № 985, от 28 июля 2008 г. № 1128, от 1 декабря 2008 г. № 1658, от 23 декабря 2008 г. № 1808, от 18 апреля 2009 г. № 425, от 13 мая 2009 г.

№ 544, от 19 августа 2009 г. № 951, от 01 сентября 2009 г. № 986, от 21 декабря 2009 г. № 1457, от 12 января 2010 г. № 61, от 21 января 2010 г. № 86, от 19 марта 2010 г. № 328, от 9 апреля 2010 г. № 433, от 12 апреля 2010 г. № 450, от 26 января 2011 г. № 92, от 23 ноября 2011 г. № 1533, от 19 января 2012 г. № 82, от 17 февраля 2012 г. № 201) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1. – Ст. 118; № 10. – Ст. 1091; № 13. – Ст. 1360; № 38. – Ст. 3975; № 43. – Ст. 4480; 2007. – № 13. – Ст. 1530; № 20. – Ст. 2390; № 23. – Ст. 2752; № 32. – Ст. 4124; № 40. – Ст. 4712; № 50. – Ст. 6255; № 52. – Ст. 6424; 2008. – № 9. – Ст. 825; № 17. – Ст. 1818; № 21. – Ст. 2430; № 25. – Ст. 2961; № 31. – Ст. 3701; № 49. – Ст. 5763; № 52. – Ст. 6363; 2009. – № 16. – Ст. 1901; № 20. – Ст. 2445; № 34. – Ст. 4171; № 36. – Ст. 4312; № 52. – Ст. 6534; 2010. – № 3. – Ст. 276; № 4. – Ст. 371; № 12. – Ст. 1314; № 15. – Ст. 1777; № 16. – Ст. 1874; 2011. – № 5. – Ст. 711; № 48. – Ст. 6878; 2012. – № 4. – Ст. 471; № 8. – Ст. 992.

30. О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР : указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 28 ноября 1991 г. № 242 (в ред. указов Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 305, Президента РФ от 27 марта 1992 г. № 311) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 48. – Ст. 1696; 1992. – № 5. – Ст. 234. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177».

31. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. Указов Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649, от 14 ноября 2005 г. № 1319, от 23 декабря 2005 г. № 1522, от 15 февраля 2007 г. № 174, от 24 сентября 2007 г. № 1274, от 12 мая 2008 г. № 724, от 7 октября 2008 г. № 1445, от 25 декабря 2008 г. № 1847, от 22 июня 2010 г. № 773 ; с изм., внесенными указами Президента

РФ от 15 марта 2005 г. № 295, от 27 марта 2006 г. № 261, от 22 июня 2009 г. № 710) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945; 2004. – № 21. – Ст. 2023; 2005. – № 47. – Ст. 4880; 2005. – № 52 (ч. 3). – Ст. 5690; 2005. – № 12. – Ст. 1023; 2006. – № 14. – Ст. 1509; 2007. – № 8. – Ст. 978; 2007. – № 40. – Ст. 4717; 2008. – № 41. – Ст. 4653; 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6366; 2009. – № 26. – Ст. 3167; 2010. – № 26. – Ст. 3331.

32. О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» : указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 (в ред. Указов Президента РФ от 15 ноября 2004 г. № 1440 ; с изм. от 12 декабря 2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 47. – Ст. 4664; 2004. – № 47. – Ст. 4634.

33. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» : указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. указа Президента РФ от 12 января 2010 г. № 59) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277; 2010. – № 3. – Ст. 274.

34. Об упорядочении системы государственного управления : указ Президента РФ от 12 мая 1992 г. № 511 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 21. – Ст. 1160. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177».

35. Об утверждении Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации : распоряжение Президента РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативные акты Правительства РФ

36. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р ; постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720; 2008. – № 7. – Ст. 633; № 14. – Ст. 1413.

37. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 26. – Ст. 3826.

38. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. постановлений Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813, от 4 мая 2008 г. № 331, от 2 октября 2009 г. № 779) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4933; 2007. – № 50. – Ст. 6285; 2008. – № 18. – Ст. 2063; 2009. – № 41. – Ст. 4765; 2011. – № 22. – Ст. 3169.

39. О Правительственной комиссии по проведению административной реформы : постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. постановлений Правительства РФ от 21 мая 2004 г. № 248, от 4 сентября 2006 г. № 536, от 14 апреля 2007 г. № 227, от 28 марта 2008 г. № 221 ; распоряжения Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 1257-р ; постановлений Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 636, от 24 декабря 2009 г. № 1086) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 31. – Ст. 3150; 2004. – № 22. – Ст. 2179; 2006. – № 37. – Ст. 3878; 2007. – № 17. – Ст. 2043; 2008. – № 14. – Ст. 1413; 2009. – № 52 (2 ч.). – Ст. 6609.

40. О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения : постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63 (в ред. постановлений Правительства РФ от 16 декабря 2009 г. № 1027, от 20 февраля 2010 г. № 71, от 17 декабря 2010 г. № 1045) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 6. – Ст. 739; № 51. – Ст. 6328; 2010. – № 9. – Ст. 963; № 52 (ч. 1). – Ст. 7104.

41. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

42. Об образовании Департамента государственной службы РСФСР : постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Типовой Регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. постановлений Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679, от 15 октября 2007 г. № 675, от 21 февраля 2008 г. № 112, от 28 марта 2008 г. № 221, от 10 марта 2009 г. № 219, от 15 июня 2009 г. № 477, от 5 октября 2009 г. № 805, от 30 ноября 2009 г. № 967, от 24 мая 2010 г. № 363, от 24 сентября 2010 г. № 745, от 16 августа 2011 г. № 681, от 19 августа 2011 г. № 705) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305; № 4. – Ст. 305; № 47. – Ст. 4933; 2007. – № 43. – Ст. 5202; 2008. – № 9. – Ст. 852; № 14. – Ст. 1413; 2009. – № 12. – Ст. 1429; № 25. – Ст. 3060; № 41. – Ст. 4790; № 49. – Ст. 5970; 2010. – № 22. – Ст. 2776; № 40. – Ст. 5072; 2011. – № . 34. – Ст. 4986; № 35. – Ст. 5092.

44. Типовой Регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. постановлений Правительства РФ от 15 октября 2007 г. № 675, от 21 февраля 2008 г. № 112, от 28 марта 2008 г. № 221, от 7 ноября

2008 г. № 814, от 17 марта 2009 г. № 242, от 30 апреля 2009 г. № 389, от 15 июня 2009 г. № 477, от 16 ноября 2009 г. № 936, от 30 ноября 2009 г. № 967, от 20 февраля 2010 г. № 72, от 24 мая 2010 г. № 363, от 24 сентября 2010 г. № 745, от 16 августа 2011 г. № 681, от 19 августа 2011 г. № 705 ; с изм., внесенными постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 252) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 31. – Ст. 3233; 2007. – № 43. – Ст. 5202; 2008. – № 9. – Ст. 852; № 14. – Ст. 1413; № 46. – Ст. 5337; 2009. – № 12. – Ст. 1443; № 19. – Ст. 2346; № 25. – Ст. 3060; № 47. – Ст. 5675; № 49. – Ст. 5970; 2010. – № 9. – Ст. 964; № 22. – Ст. 2776; № 40. – Ст. 5072; 2011. – № 15. – Ст. 2131; № 35. – Ст. 5092.

Ведомственные нормативные акты

45. Об оставлении кассационной жалобы Инспекции Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Центральному району Санкт-Петербурга без удовлетворения : постановление ФАС Северо-Западного округа от 22 мая 2003 г. № А56-37085/02. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Об отборе, оформлении и направлении сотрудников на работу в представительства по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах : приказ Минэкономразвития России от 15 октября 2001 г. № 355 (в ред. приказа Минэкономразвития РФ от 12 апреля 2002 г. № 102). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Об утверждении Административного регламента Министерства Юстиции РФ государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций : приказ Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. № 96 // Рос. газета. – 2009. – № 76.

48. Об утверждении Административного регламента Федеральной Таможенной службы по исполнению государственной функции ведения реестра таможенных брокеров (представителей) : приказ Федеральной

Таможенной службы от 10 октября 2007 г. № 1257 (в ред. приказа ФТС РФ от 26 февраля 2010 г. № 370) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 51; 2010. – № 16

49. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, жалоб, заявлений граждан и организации приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 1 ноября 2005 г. № 325 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 50.

50. Об утверждении Инструкции по организации работы с обращениями граждан и осуществлению личного приема граждан в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ : приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 22 декабря 2006 г. № 430 (в ред. приказа ФСКН РФ от 15 декабря 2008 г. № 485 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 9; 2009. – № 7.

51. Об утверждении Наставления по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации : приказ Главного управления Государственной противопожарной службы МВД России от 25 мая 1995 г. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 28 октября 2006 г. № 860 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 1.

53. Об утверждении Регламента конкурсной комиссии Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по проведению конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации и Методики проведения конкурса на

замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора : приказ Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 1 декабря 2005 г. № 261 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 4

Нормативные акты субъектов РФ

54. О нормативно-правовых актах Воронежской области : закон Воронежской области от 19 января 1995 г. № 11-3 (в ред. законов Воронежской области от 18 июля 1995 г. № 21-з, от 26 ноября 2001 г. № 26-III-ОЗ, от 14 ноября 2003 г. № 57-ОЗ, от 16 июля 2004 г. № 37-ОЗ, от 12 марта 2008 г. № 1-ОЗ, от 6 октября 2010 № 102-ОЗ) // Коммуна. – 1995. – № 63; 2001. – № 186; 2003. – № 176; 2004. – № 111; Молодой Коммунар. – 2008. – № 28; 2010. – № 114.

55. Об утверждении Методики экспертизы нормативных правовых актов Республики Бурятия, проектов нормативных правовых актов Республики Бурятия на коррупциогенность : распоряжение Президента Республики Бурятия от 16 июня 2008 г. № 46-РП (в ред. распоряжения Президента Республики Бурятия от 4 августа 2009 г. № 56-РП) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика

56. По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом президиума Курганского областного суда : постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. постановлений Пленума ВАС РФ от 20 июня 2007 г. № 42, от 26 июля 2007 г.

№ 46; от 20 ноября 2008 г. № 60; от 10 ноября 2011 г. № 71) // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8; 2007. – № 8; 2007. – № 9; 2009. – № 1.

58. «О рассмотрении кассационной жалобы Местной религиозной организации «Объединенная Методистская Церковь» г. Смоленска на решение Смоленского областного суда от 24 марта 2008 года по делу по заявлению прокурора Смоленской области о ликвидации Местной религиозной организации «Объединенная Методистская Церковь» г. Смоленска»: определение Верховного Суда РФ от 10 июня 2008 г. № 36-Г08-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Об оставлении без изменения решения: удовлетворяя иск об индексации сумм возмещения вреда здоровью, ежемесячной компенсации на приобретение продовольственных товаров и ежегодной компенсации за вред здоровью, взыскании задолженности, суды установили правомочность заявленных истицей требований и надлежащую обязанность ответчика исполнить принятое судебное решение : определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2008 г. № 38-В08-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. О рассмотрении кассационной жалобы истца – индивидуального предпринимателя Козлова С. В. на решение Арбитражного суда Республики Коми от 17 апреля 2008 г. и на постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2008 г. по иску индивидуального предпринимателя Козлова С. В. к Администрации муниципального образования «Город Сыктывкар» об обязанности заключить договор купли-продажи земельного участка : постановление Арбитражного суда кассационной инстанции Нижнего Новгорода от 3 октября 2008 г. по Делу № А29-4113/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Обзор практики применения Арбитражными судами статьи 409 ГК РФ : информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 102 // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 4.

Законопроекты

62. О проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» : постановление ГД ФС РФ от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 49. – Ст. 4767.

63. О проекте федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 21. – Ст. 1982.

64. О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 25. – Ст. 3027.

2. Специальная литература

Монографии, учебники, учебные пособия

65. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2006. – 352 с.

65. Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под ред. В. Н. Южакова. – М. : Статут, 2006. – 208 с.

66. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М. : Юридическая литература, 1981. – 361 с.

67. Аристотель. О софистических опровержениях / Аристотель // Соч. в 4 т. – Т. 2. – М. : Мысль, 1978. – 593 с.

68. Байтин, М. И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – 2-е изд., доп. / М. И. Байтин. – М. : Право и государство, 2005. – 544 с.

69. Барабашев, А. Г. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации / А. Г. Барабашев, А. В. Клименко. – М. : Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. – 80 с.
70. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с.
71. Белозеров, Ю. Н. Производство следственных действий : учеб. пособие / Ю. Н. Белозеров, В. В. Рябоконт. – М. : ИНФРА-М, 1990. – 66 с.
72. Большой юридический словарь. – 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
73. Буравлев, Ю. М. Виды государственной ответственности в системе государственной службы / Ю. М. Буравлев. – М. : Юрист, 2008. – 154 с.
74. Вопленко, Н. Н. Правоприменительная практика : понятие, основные черты и функции : монография / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожнов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 205 с.
75. Гаджиев, Г. А. Общие принципы судебного нормоконтроля : монография / Г. А. Гаджиев, А. Г. Гаджиев. – М. : Российская академия правосудия, 2006. – 157 с.
76. Галлиган, Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
77. Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель / под ред. П. Н. Федосеева. – М. : Мысль, 1990. – 526 с.
78. Гилязев, Ф. Г. Особенности вины и значение ошибки в уголовном праве / Ф. Г. Гилязев. – Уфа : Изд-во Башк. ун-та, 1993. – 110 с.
79. Горшенев, В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 210 с.
80. Грибанов, В. П. Осуществление и защита гражданских прав. – Изд. 2-е, стереотип. / В. П. Грибанов. – М. : Статут, 2001. – 411 с.

81. Гусев, А. В. Российская государственная гражданская служба : проблемы правового регулирования : монография / А. В. Гусев. – Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2005. – 276 с.
82. Даль, В. И. Толковый словарь русского языка : современная версия / В. И. Даль. – М. : ЭКСМО-Пресс, 2003 . – 735 с.
83. Дагель, П. С. Субъективная сторона преступления и ее установление / П. С. Дагель., Д. П. Котов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1974. – 243 с.
84. Декларация прав и свобод человека. – М. : РИОР, 2008. – 11 с.
85. Дождев, Ц. В. Римское частное право : учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. / Ц. В. Дождев. – М. : ИНФРА-М, НОРМА, 2005. – 784 с.
86. Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография – Изд. 2-е, испр. и доп. / А. Б. Зеленцов. – М. : РУДН, 2009. – 692 с.
87. Зеленцов, А. Б. Административная юстиция в России: (История и современность) : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов, В. И. Радченко. – М. : Российская академия правосудия, 2002. – 120 с.
88. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 128 с.
89. Иванов, В. Т. Государственная служба в зарубежных странах / В. Т. Иванов. – М. : Изд-во РУДН, 2005. – 130 с.
90. Ивантьева, Г. А. Реформирование государственной службы. Кадровый аспект / Г. А. Ивантьева. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 510 с.
91. Ивин, А. А. Логика : учеб. пособие – Изд. 2-е. / А. А. Ивин.– М. : Знание, 1998. – 240 с.
92. Иеринг Р. фон. Юридическая техника / Р. фон Иеринг ; сост. А. В. Поляков. – М. : Статут, 2008. – 231 с.
93. Иоффе, О. С. Избранные труды по гражданскому праву. Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории

«хозяйственного права». – 2-е изд., испр. / О. С. Иоффе. – М. : Статут, 2003. – 782 с.

94. Карташов, В. Н. Профессиональная юридическая деятельность : вопросы теории и практики : учеб. пособие / В. Н. Карташов. – Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 1992. – 88 с.

95. Кетц, Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: Договор. Неосновательное обогащение. Деликт : в 2 т. : пер. с нем. – Т. 2. / Х. Кетц, К. Цвайгерт. – М. : Междунар. отношения, 2000. – 512 с.

96. Кириченко, В. Ф. Значение ошибки по советскому уголовному праву / В. Ф. Кириченко. – М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 96 с.

97. Козлова, Е. И. Конституционное право России : учебник – 4-е изд., перераб. и доп. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2009. – 608 с.

98. Красавчиков, О. А. Основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений. Советское гражданское право : учебник : в 2 т. – 3-е изд., испр. и доп. – Т. 2 / О. А. Красавчиков. – М. : Высш. шк., 1985. – 544 с.

99. Лисюткин, А. Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении / А. Б. Лисюткин. – Саратов : СГАП, 2001. – 140 с.

100. Лисюткин, А. Б. Ошибка как категория правоведения : теоретико-методологический аспект / А. Б. Лисюткин. – Саратов : СГАП, 2000. – 313 с.

101. Лисюткин, А. Б. Юридическое значение категории «ошибка» : теоретико-методологический аспект / А. Б. Лисюткин. – Саратов : СГАП, 2001. – 348 с.

102. Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография / А. В. Мартынов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010. – 183 с.

103. Мартынов, А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование : монография / А. В. Мартынов ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : NOTA BENE, 2010. – 548 с.

104. Матвеев, Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г. К. Матвеев. – М. : Юридическая литература, 1970. – 312 с.
105. Магомедов, К. О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы : духовно-нравственные проблемы : монография / К. О. Магомедов, А. И. Турчинов. – М. : Изд-во РАГС, 2010. – 122 с.
106. Медведев, Д. А. Вступительное слово к Комментарию к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» / Д. А. Медведев. – СПб. : Питер-Пресс, 2008. – 576 с.
107. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. – М., 2003. – 32 с.
108. Назаров, В. В. Ошибка в уголовном праве и ее влияние на пределы субъективного вменения : теоретические аспекты / В. В. Назаров, В. А. Якушин. – Ульяновск : Изд-во Ульян. ун-та, 1997. – 62 с.
109. Наумов, А. В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций / А. В. Наумов. – М. : БЕК, 1996. – 560 с.
110. Новиков, А. В. Обращения граждан : монография / А. В. Новиков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 216 с.
111. О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации : доклад / ответственный за содержание доклада: начальник отдела снижения административных барьеров в малом и среднем бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е. В. Ковтун. – М. : Минэкономразвития РФ, 2010. – 300 с.
112. Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
113. Ожегов, С. Н. Толковый словарь русского языка 80 000 слов и фразеологических выражений. – 4-е изд., доп. / С. Н. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М., 1999. – 939 с.
114. Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.

115. Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2009. – 1120 с.

116. Протасов, В. Н. Вопросы теории права / В. Н. Протасов. – М. : Новый Юрист, 1997. – 240 с.

117. Рарог, А. И. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / А. И. Рарог. – М. : Юрист, 2005. – 496 с.

118. Реформа государственной службы России : история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / под ред. Т. В. Зайцевой. – М. : Весь Мир, 2003. – С. 304.

119. Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. слово Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 624 с.

120.

121. Салищева, Н. Г. Административный процесс // Административное право России : курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М. : Велби : ПРОСПЕКТ, 2007. – 704 с.

122. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права : учебник / пер. с итал. Ч. Санфилиппо ; под ред. Д. В. Дождева. – М. : БЕК, 2000. – 400 с.

123. Свод законов Российской Империи : уложение о наказаниях уголовных и исправительных : в 16 т. – С.-Пб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель». – Т. 15. – 348 с.

124. Смоленский, М. Б. Административное право / М. Б. Смоленский. – Ростов н/Д : Феникс, 2005. – 346 с.

125. Советское уголовное право. Общая часть. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Г. А. Кригера. – М. : Изд-во МГУ, 1988. – 368 с.

126. Спиридонов, Л. И. Теория государства и права : учебник / Л. И. Спиридонов. – М. : Проспект, 1999. – 300 с.

127. Старилов, Ю. Н. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун – та, 1998. – 197 с.
128. Старилов, Ю. Н. Административная юстиция : теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 292 с.
129. Старилов, Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 80 с.
130. Старилов, Ю. Н. Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против» / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2004. – 128 с.
131. Субботин, А. Л. Классификация / А. Л. Субботин. – М. : РАН. Ин-т философии, 2001. – 93 с.
132. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 558 с.
133. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. – 652 с.
134. Уголовное право. Часть общая : Пределы и виды дифференциации уголовной ответственности : учеб. пособие : в 4 т. – Т. 2 / П. А. Волостнов, А. В. Грошев, И. Я. Козаченко, Т. В. Кондрашова и др. ; отв. ред. И. Я. Козаченко. – Екатеринбург : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1992. – 216 с.
135. Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. – М. : Комплекс-Прогресс, 2001. – 184 с.
136. Хаманева, Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева, Н. Г. Салищева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те гос. и права РАН, 2001. – 67 с.
137. Хаманева, Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М. : Ин-т гос. и права Рос. Акад. наук, 1997. – 216 с.

138. Хаманева, Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М. : Ин-т гос. и права Рос. Акад. наук, 1999. – 110 с.

139. Хвостов, В. М. Общая теория права. Элементарный очерк. – 6-е изд., испр. и доп. / В. М. Хвостов. – С.-Пб. : Н. П. Карбасников, 1914. – 155 с.

140. Чечот, Д. М. Административная юстиция : теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. – 133 с

141. Щукина, Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : монография / Т. В. Щукина. – Воронеж : Научная книга, 2011. – 649 с.

142. Якушин, В. А. Ошибка и ее уголовно-правовое значение / В. А. Якушин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1985. – 128 с.

Статьи в научных журналах, книгах, доклады на конференциях

143. Агапов, А. Б. Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки / А. Б. Агапов // Административное право : теория и современность : сб. науч. тр., посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / под ред. Л. Л. Попова. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – С. 59–65

144. Бакушев, В. В. Административная реформа : вехи трудного пути / В. В. Бакушев // Наша власть : дела и лица. – 2007. – № 7.

145. Барциц, И. Н. Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры» / И. Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2008. – № 1. – С. 124–142.

146. Бахрах, Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция / Д. Н. Бахрах // Современное право. – 2005. – № 5. – С. 38–41.

147. Бахрах, Д. Н. Как защитить себя от произвола власти / Д. Н. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 15–22.

148. Баязитов, Р. Как избежать юридических ошибок? / Р. Баязитов // Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – С. 9–19.

149. Безлепкина, О. В. Институт администратора суда : к вопросу о проблемах функционирования / О. В. Безлепкина // Закон и право. – 2011. – № 2. – С. 105–108.

150. Бибик, О. Культурологический аспект учения о юридической ошибке / О. Бибик. // Уголовное право. – 2009. – № 2. – С. 10–15.

151. Бойцова, В. В. Административная юстиция : к продолжению дискуссий о содержании и значении / В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 51–52.

152. Бойцова, В. Нужна ли нам административная юстиция? / В. Бойцова // Сов. юстиция. – 1993. – № 7. – С. 12–13.

153. Борискова, И. В. Юридическая техника и правовые ошибки / И. В. Борискова, Д. И. Дудоров // Юридические записки. – Вып. 20 : Гражданское общество и государство в России : обеспечение демократии и правомерности / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2006. – С. 32–46.

154. Борисов, Г. А. Новые экспертные возможности предотвращения законотворческих ошибок / Г. А. Борисов, М. В. Евсеева, М. В. Мархгейм // Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. – М. : Проспект, 2009. – С. 355–360.

155. Волчинская, Е. К. О проекте федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» / Е. К. Волчинская // Информационное право. – 2007. – № 1(8). – С. 16–21.

156. Вопленко Н. Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды / Н. Н. Вопленко // Советское государство и право. – 1981. – № 4. – С. 38–46.
157. Дементьев, А. Н. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. Н. Дементьев, Н. И. Лукьянов // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – 2006. – № 26 (314). – С. 47–53.
158. Деппе, Й. Реформа административного права в странах СНГ / Й. Депе // Юрист. – 2005. – № 1.
159. Долгополов, О. И. Проблемы текучести кадров на государственной службе / О. И. Долгополов // Законодательство и экономика. – 2008. – № 7. – С. 43–48.
160. Дубровка, А. В. Оценка соблюдения правил юридической техники при проведении юридической экспертизы нормативного правового акта / А. В. Дубровка // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2008. – № 9. – С. 53–57.
161. Емельянова, О. А. Необходимость совершенствования правовой регламентации принципов государственной службы / О. А. Емельянова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2007. – № 1 (2). – С. 176–184.
162. Есаков, Н. Юридическая ошибка в уголовном праве США / Н. Есаков // Уголовное право. – 2002. – № 2. – С. 25–27.
163. Железнякова, Е. А. Основные проблемы и политические аспекты реформирования государственной службы / Е. А. Железнякова // Международная научно-практическая конференция «Преступность в России: состояние, проблемы предупреждения и раскрытия преступлений» : сб. материалов. – 2008. – Ч. 1. – С. 131–136.
164. Жилин, Г. А. Целевые установки гражданского судопроизводства и проблема судебной ошибки / Г. А. Жилин // Государство и право. – М. : Наука, 2000. – № 3. – С. 51–58.

165. Загоровский, А. Принуждение, ошибка и обман и их влияние на юридическую сделку / А. Загоровский // Юридический вестник. Издание Московского Юридического Общества. – 1890. – № 1. – С. 3–21.

166. Иванов, В. П. Реформирование государственной службы : вопросы и перспективы / В. П. Иванов // Российское право. – 2003. – № 5. – С. 3.

167. Иванюк, О.А. Качество закона и проблемы юридической техники / О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 150–162.

168. Казгериева, Э. В. Понятие и виды юридических ошибок / Э. В. Казгериева // Право : теория и практика. – 2006. – № 8 (79). – С. 57–59.

169. Какимжанов, М. Т. Государственная служба в России : история и современность / М. Т. Какимжанов // История государства и права. – 2008. – № 12. – С. 38–40.

170. Калинина, Л. А. Особенности правового положения федеральных органов исполнительной власти на современном этапе / Л. А. Калинина // Административное право : теория и современность : сб. науч. тр., посвященный 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / под ред. Л. Л. Попова. – М. : ТК Велби : Проспект, 2006. С. 74–82.

171. Козлова, Л. С. Институт административной юстиции в структуре административного права / Л. С. Козлова // Административное право и процесс. – 2006. – № 1.

172. Колосовский, В. В. Ошибки при квалификации посткриминальных деяний / В. В. Колосовский, Р. А. Сабитов // Вестник Челябинского государственного университета. – Челябинск : ЧелГУ, 2003. – № 2. – С. 103–118.

173. Комлев, С. В. Некоторые доводы в пользу создания в России системы административных судов / С. В. Комлев. // Российский судья. – 2008. – № 4. – С. 33–35.

174. Костенников, М. В. Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской

Федерации / М. В. Костенников, А. В. Куракин, Е. В. Трегубова // Право и политика. – 2009. – № 1. – С. 70–83.

175. Кочетков, Н. С. Юридическая ответственность и другие способы борьбы с деформациями профессионального правосознания юриста, повлекшими за собой юридическую ошибку : право и юриспруденция / Н. С. Кочетков // VII Межвузовская конференция студентов и молодых ученых г. Волгограда и Волгоградской области : Право и юриспруденция (Волгоград, 12–15 ноября 2002 г.) : тез. докл. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003. – Вып. 2. – С. 17–19.

176. Лисюткин, А. Б. Конкуренция, коллизия и ошибка в юридической практике (функционально-теоретический аспект) / А. Б. Лисюткин // Право. Законодательство. Личность. Очерки. – 2007. – Вып. 2. – С. 63–74.

177. Лисюткин, А. Б. О понятии категории «ошибка» в юриспруденции : логико-философский аспект / А. Б. Лисюткин // Правоведение. – 1996. – № 3. С. 20–26.

178. Логунов, А. Б. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации / А. Б. Логунов // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – № 22 (310). – 43 с.

179. Лукашева, А. В. Законотворческие ошибки / А. В. Лукашева // Гражданин и право. – 2000. – № 3. – С. 94–105.

180. Мархгейм, М. В. Экспертиза законопроекта как комплексный механизм и фактор совершенствования правотворчества / М. В. Мархгейм // Научная мысль Кавказа. – 2006. – № 9. – С. 26–28.

181. Мусаелян, Л. А. Юридическая правда : сущность концепта и его методологическое значение // Ученые записки юридического факультета. – 2010. – № 18. – С. 10 – 24.

182. Надеев, Р. Законотворческие ошибки / Р. Надеев // Российская юстиция. – 2001. – № 5. – С. 20–22.

183. Ноздрачев, А. Ф. Административная реформа : российский опыт / А. Ф. Ноздрачев // Теория и практика административного права и процесса :

материалы Всерос. Науч.-практ. конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2006. – С. 13–18.

184. Овсянко, Д. М. Некоторые вопросы реформирования государственной службы / Д. М. Овсянко // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной. – М. : Юристъ, 2004. – С. 138–156.

185. Осипов, М. Ю. Пути профилактики ошибок в правовом регулировании / М. Ю. Осипов // Право и государство : теория и практика. – 2008. – № 4 (40). – С. 18–20.

186. Пехтерева, З. А. Современные аспекты законности в применении мер административного пресечения и наказания / З. А. Пехтерева // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2006. – С. 348–371.

187. Пиголкин, А. С. Толкование норм права и правотворчество : проблемы соотношения / А. С. Пиголкин // Закон : создание и толкование. – М. : Спарк, 1998. – С. 65–75.

188. Поленина, С. В. Юридическая техника как социальный феномен в условиях модернизации / С. В. Поленина // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 5–14.

189. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в РФ // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2006. – № 26 (314). – 49 с.

190. Рожкова, М. Юридические факты в гражданском праве / М. Рожкова // Приложение к ежемесячному юридическому журналу «Хозяйство и право». – 2006. – № 7. – С. 76–84.

191. Сажина, В. В. Конституция Российской Федерации. Административная юстиция : к теории и истории вопроса / В. В. Сажина // Советское государство и право. – 1989. – № 9. – С. 36–44.
192. Салищева, Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы : сб. статей. – М. : Юристъ, 2004. – С. 221–233.
193. Салищева, Н. Г. Административная юстиция, административное судопроизводство / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 2002. – № 1. – С. 5–11.
194. Селиванов, Ф. А. Проблемы теории ошибок / Ф. А. Селиванов // Проблемы методологии и логики наук : ученые записки. – 1971. – Вып. 6, № 85. – С. 5–9.
195. Семенов, Ю.И. Формы общественной воли в доклассовом обществе : табуитет, мораль и обычное право / Ю. И. Семенов // Этнографическое обозрение. – 1997. – № 4. – С. 3–24.
196. Соколов, И. А. Кодекс административного судопроизводства : анализ спорных положений. Перспективы процессуального обеспечения деятельности судов по рассмотрению административно-правовых споров / И. А. Соколов // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 58–62.
197. Старилов, Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве / Ю. Н. Старилов // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 38.
198. Старилов, Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю. Н. Старилов // Изв. вузов. Правоведение. – СПб., 2000. – № 2. – С. 101–114.
199. Старилов, Ю. Н. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее / Ю. Н. Старилов // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / под ред. Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной. – М. : Юристъ, 2004. – С. 30–49.

200. Студеникина, М. Административная юстиция : какой путь избрать в России? / М. Студеникина // Рос. юстиция. – 1996. – № 5. – С. 35–37.

201. Сунгуров, А. Ю. Институт обжалования административных решений : на пути к административной юстиции / под ред. О.В.Матюхина и А.Ю.Сунгурова // Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и судебная система. – 2009. – С. 58–69.

202. Тихомиров, Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. А. Тихомиров // Рос. юстиция. – 1998. – № 8. – С. 35–37.

203. Тихомиров, Ю. А. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – М. : Норма, 2002. – № 4. – С. 3–13.

204. Уманская, В. П. Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора / В. П. Уманская // Административное право : теория и современность : сб. науч. тр., посвященный 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / под ред. Л. Л. Попова. – М. : ТК Велби : Проспект, 2006. – С. 83–89.

205. Усватов, И. С. Участие общественных организаций и иных добровольных объединений граждан в деятельности по выявлению и устранению правотворческих ошибок как функция институтов гражданского общества / И. С. Усватов // Правотворческие ошибки : понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. «круглого стола» (29–30 мая 2008 г.). – М. : Проспект, 2009. – С. 627–630.

206. Федорова, Ю. В. Типичные нарушения общепринятых правил юридической техники в нормативных правовых актах, принятых органами государственной власти Томской области / Ю. В. Федорова // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2007. – № 10. – С. 17–21.

207. Федосенко, В. А. Актуальные вопросы государственной гражданской службы : регламентация соблюдения требований к служебному

поведению и урегулирования конфликта интересов / В. А. Федосенко // Право и политика. – 2007. – № 8. – С. 78–84.

208. Филатова, А. В. Административные регламенты исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по контролю, надзору / А. В. Филатова // Трудовое право. – 2008. – № 7. – С. 19–22.

209. Хазанов, С. Д. Административные процедуры : определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.

210. Хаманева, Н. Ю. Реформа судебной власти: нужны ли административные суды в России / Н. Ю. Хаманева // Гражданин и право. – 2001. – № 5. – С. 14–22.

211. Хаманева, Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева // Гражданин и право. 2000. – № 2; 3. – С. 21–27; 26–31.

212. Чувакова, Л. А. Классификация причин – условий ошибок в профессиональной юридической деятельности / Л. А. Чувакова // Юридические записки Ярославского государственного университета. – 1999. Вып. 3. – С. 52–56.

213. Шаров, А. В. Об основных элементах административной реформы / А. В. Шаров // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 19–28.

214. Шелевая, Л. С. Ошибка и ее значение в уголовном праве / Л. С. Шелевая // Право. Свобода. Личность : сб. науч. тр. – Пенза : ПезГУ, 2008. – С. 196–201.

215. Шейфер, С. А. Понятие, структура и причины следственных ошибок / С. А. Шейфер // Вопросы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве : сб. науч. ст. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1997. – С. 141–153.

216. Ширванов, А. А. Понятие ошибки в уголовном судопроизводстве и ее отличие от правонарушения / А. А. Ширванов // Российский следователь. – 2005. – № 7. – С. 8–12.

217. Шмелев, И. В. Об определении института административной юстиции / И. В. Шмелев // Молодой ученый. – 2011. – № 3, т. 2. – С. 59–64.

218. Яковлев, В. Ф. Арбитражные суды с позиций европейских правовых норм / В. Ф. Яковлев // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 10–15.

Публикации в газетах и сети Интернет

219. Бойков, В. Э. Власть и народ в России 1990-х годов и в настоящее время / В. Э. Бойков // Социологический Центр Российской академии государственной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rags.ru/node/1940>

220. Васильева К. Депутаты не хотят усложнять жизнь чиновникам / К. Васильева, М. Солодовников // Новые известия. – 2009. – 23 апр.

221. Веремко, В. Парламентарии приняли в целом Кодекс административного судопроизводства Украины / В. Веремко // Контракты. – 2005. – № 13.

222. Высший Арбитражный Суд РФ. Справка основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии в 2010 – 2011 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.arbitr.ru/News/totals/>

223. Вуколов, Н. Правила игры для чиновников и граждан / Н. Вуколов // Новостная служба портала ГУ–ВШЭ [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://www.ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/monitoring_news/index.php?id4=655

224. Загоруйко, А. Е. Электронные административные регламенты. Принципы и аспекты реализации в документационном обеспечении управления. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.gisa.ru/40399.html>

225. Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» будет принят

в России. 20 января 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://ugrainform.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7777

226. Кукол, Е. Барьер в одну копейку / Е. Кукол // Рос. газета. – 2010. – 10 февр.

227. Медведев, Д. А. Точки над «и» / Д. А. Медведев // Рос. газета. – 2008. – 16 февр.

228. Модернизация государственной службы : цели и методы // Капитал страны. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/179686>

229. Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Административная реформа РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://monitoring.arnd.ru/ar/relations.php?fkt=t_document&value=1121

230. Обзор практики рассмотрения дел по спорам, связанным с применением главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Арбитражный суд Иркутской области [Электронный ресурс]. Режим доступа : http://irkutsk.arbitr.ru/arbitr_practice/obzori/obzor1_nalog?PHPSESSID=3e5f50e56471ab805515c431bb6b0644

231. Петров, И. Служить людям / И. Петров // Рос. газета. – 2009. – 11 марта.

232. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. – 2010. – 1 дек.

233. Правительство Московской области. В прошлом году возросло число обращений к Уполномоченному по правам человека в Московской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mosreg.ru/News/40275.html>

234. Путин, В. В. Демократия и качество государства / В. В. Путин // Коммерсантъ. – 2012. – № 20.

235. Сюдюков, И. Искусство вовремя предать. Шарль-Морис Талейран и его эпоха / И. Сюдюков // День. – 2005. – 23 апр.

236. Смолякова, Т. ФАС обнаружила у федеральных министерств слишком много ненужных функций / Т. Смолякова // Рос. газета. – 2010. – 18 февр.

237. Уполномоченный по правам человека. Сведения о количестве и тематике обращений граждан (по годам). [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.ombudsman rf.ru/2010-03-24-07-45-44.html>

238. Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996–2008 // Worldwide Governance Indicators. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Диссертации, авторефераты диссертаций

239. Антропова, М. А. Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Антропова. – Воронеж, 2008. – 24 с.

240. Батурина, Н. А. Причины судебных ошибок и процессуальные средства их предупреждения в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Батурина. – Саратов, 2010. – 22 с.

241. Безрукова, Т. И. Фактическая ошибка : вопросы классификации и квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. И. Безрукова. – Екатеринбург, 2008. – 26 с.

242. Беркутова, О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Беркутова. – М., 2005. – 19 с.

243. Бударина, В. А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Бударина. – Воронеж, 2007. – 24 с.

244. Буравлев, Ю. М. Юридическая ответственность в системе государственной службы : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. М. Буравлев. – М., 2011. – 343 с.

245. Буянский, С. Г. Особенности деятельности российской прокуратуры в условиях административно-правовой реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Буянский. – М., 2006. – 24 с.

246. Гааг, Л. В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири) : дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Гааг. – Томск, 1998. – 242 с.

247. Горячев, И. Н. Презумпция знания закона и принцип несущественности юридической ошибки в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Горячев. – Ярославль, 2010. – 24 с.

248. Давыдов, К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Давыдов. – Воронеж, 2009. – 23 с.

249. Ефремов, М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. О. Ефремов. – М., 2005. – 24 с.

250. Женетль, С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. З. Женетль. – М., 2009. – 37 с.

251. Журкина, Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Журкина. – М., 2009. – 23 с.

252. Зайцев, И. М. Теоретические вопросы устранения судебных ошибок в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. М. Зайцев. – Саратов, 1987. – 34 с.

253. Зеленцов, А. Б. Теоретические основы правового спора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Б. Зеленцов. – М., 2005. – 42 с.

254. Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих : административно-правовое содержание и способы преодоления

противоправности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Истомина. – Воронеж, 2007. – 24 с.

255. Коломытцева, О. Н. Контроль общества над государством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Коломытцева. – Н. Новгород, 2007. – 24 с.

256. Кононов, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Кононов. – М., 2002. – 24 с.

257. Красильников, Б. В. Судебная ошибка по гражданскому делу как следствие несовершенства материального и процессуального законодательства : дис. ... канд. юрид. наук / Б. В. Красильников. – М., 2002. – 236 с.

258. Лазарев, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. : дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.

259. Лисюткин, А. Б. Ошибка как категория правоведения : теоретико-методологический аспект. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Б. Лисюткин. – Саратов, 2002. – 41 с.

260. Мартынов, А. В. Административный надзор в Российской Федерации теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Мартынов. – Воронеж, 2010. – 55 с.

261. Мурсалимов К. Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. Р. Мурсалимов. – Н. Новгород, 2000. – 25 с.

262. Никольская, А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования). : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Никольская. – Воронеж, 2007. – 24 с.

263. Пишина, С. Г. Правоинтерпретационные ошибки. Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Пишина. – Н. Новгород : НГУ, 2000. – 24 с.

264. Радаева, С. В. Юридическая техника как условие повышения эффективности правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Радаева. – Саратов, 2011. – 24 с.

265. Резина, Н. А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Резина. – Омск, 2003. – 23 с.

266. Русских, В. В. Правоприменительные ошибки сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Русских. – Ростов н/Д, 1998. – 16 с.

267. Сергеев, Ю. В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Сергеев. – М., 2007. – 24 с.

268. Соловьева, А. К. Административная юстиция России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Соловьева. – СПб., 1999. – 20 с.

269. Сумин, М. М. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Сумин. – М. : РАГС, 2008. – 23 с.

270. Тришина, Е. Г. Проблема судебного контроля в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Г. Тришина. – Саратов, 2000. – 29 с.

271. Трофимова, Л. В. Основания к отмене судебных решений, не вступивших в законную силу : дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Трофимова. – Саратов, 1999. – 166 с.

272. Фаткуллина, М. Б. Юридические и фактические ошибки в уголовном праве: проблемы квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Б. Фаткуллина. – Екатеринбург, 2001. – 23 с.

273. Филиппова, И. А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Филиппова. – Тюмень, 2005. – 204 с.

274. Фиалковская, И. Д. Административная юстиция в области обеспечения прав человека: проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Д. Фиалковская. – М., 1997. – 20 с.

275. Шадринова Л. А. Технология установления ошибочной правоприменительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. А. Шадринова. – Н. Новгород, 2012. – 28 с.

276. Шамрай, М. С. Формирование системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. С. Шамрай. – М., 2008. – 26 с.

277. Якушин, В. А. Ошибка и ее влияние на вину и ответственность по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Якушин. – Казань, 1985. – 17 с.

Приложения

Приложение 1

Анкета

1) Сколько лет Вы состоите на государственной гражданской службе?

(нужное подчеркнуть)

До 1 года

От 1 года до 5 лет

От 5 до 10 лет

Более 10 лет

2) Какова цель Вашего поступления на государственную гражданскую службу?

(нужное подчеркнуть)

Престиж

Деньги

Власть

Связи

Другое

3) Интересна ли Вам осуществляемая Вами деятельность?

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

4) Какие у Вас взаимоотношения с начальством?

(нужное подчеркнуть)

Хорошие

Неприятные

Нейтральные

5) Удовлетворены ли Вы своей деятельностью?

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

6) **Какими нормативными актами регулируется порядок прохождения Вами государственной гражданской службы** _____

7) **Знаете ли Вы четко свои должностные обязанности?**

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

8) **В каких нормативных актах они закреплены** _____

9) **Проходили ли Вы повышение квалификации?**

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

10) **Какие виды поощрений и наград применяются в Вашем государственном органе исполнительной власти?** _____

11) **Когда Вас последний раз поощряли?**

(нужное подчеркнуть)

Менее 1 месяца назад

От 1 месяца до 1 года назад

Более 1 года назад

Никогда

12) **Какие меры дисциплинарной ответственности применяются в Вашем государственном органе исполнительной власти?** _____

13) **Применялись ли к Вам (и как давно) меры дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в связи с Вашей работой в органах исполнительной власти РФ?**

(нужное подчеркнуть)

Применялись менее 1 месяца назад

Применялись от 1 месяца до 1 года назад

Применялись более 1 года назад

Не применялись

14) **Были ли случаи подачи жалобы на Ваши действия?**

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

15) **Совершались ли Вами на государственной службе в процессе деятельности административные ошибки?**

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

16) **Как часто Вы совершаете административные ошибки?**

(нужное подчеркнуть)

Один и более раз в месяц

Один раз в несколько месяцев

Один раз в год

Реже одного раза в год

Никогда

17) **Оцените масштаб последствий от совершаемых Вами административных ошибок? (только для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)**

(нужное подчеркнуть)

Незначительный

Малозначительный

Наносят значительный ущерб

Затрудняюсь ответить

- 18) **Назовите причины, по которым Вы совершили административные ошибки (только для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)**

(выбрать только один вариант, нужное подчеркнуть)

Недостаток времени

Недостаток квалификации

Невнимательность

Отсутствие реальной ответственности

Пробелы в законодательстве

Неясность поставленных задач

Другое

- 19) **Наступала ли ответственность за совершенные Вами административные ошибки (только для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)?**

(нужное подчеркнуть)

Да

Нет

- 20) **Какие меры Вы считаете наиболее действенными для предотвращения возникновения административных ошибок?**

(выбрать только один вариант, нужное подчеркнуть)

Повышение квалификации

Уменьшение объема работы

Совершенствование нормативных актов

Применение мер ответственности

Применение мер поощрения

Другое

Приложение 2**Результаты анкетирования**

В приведенной ниже таблице представлены результаты анкетирования 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

№ вопроса	Вопрос	Варианты ответов	Количество опрошенных, ответивших подобным образом	
			(чел.)	(%)
1	2	3	4	5
1	Сколько лет Вы состоите на государственной гражданской службе	до 1 года	12	4
		от 1 года до 5 лет	124	38
		от 5 лет до 10 лет	141	43
		более 10 лет	47	15
2	Какова цель Вашего поступления на государственную гражданскую службу	престиж	86	27
		власть	54	17
		деньги	25	8
		связи	11	3
		другое	148	45
3	Интересна ли Вам осуществляемая Вами деятельность	да	279	86
		нет	45	14
4	Какие у Вас взаимоотношения с руководством	хорошие	216	67
		неприятные	12	4
		нейтральные	96	29
5	Удовлетворены ли Вы своей деятельностью	да	256	79
		нет	68	21

1	2	3	4	5
6	Какими нормативными актами регулируется порядок прохождения Вами государственной гражданской службы	нормативные акты перечислены в основном верно и полно	235	73
		нормативные акты перечислены неверно и неполно	89	27
7	Знаете ли Вы четко свои должностные обязанности	да	303	94
		нет	21	6
8	В каких нормативных актах они закреплены	нормативные акты перечислены, в основном, верно и полно	273	84
		нормативные акты перечислены неверно и неполно	51	16
9	Проходили ли Вы повышение квалификации	да	192	59
		нет	132	41
10	Какие виды поощрений и наградений применяются в Вашем государственном органе исполнительной власти	виды поощрений и наградений перечислены в основном верно и полно	304	94
		виды поощрений и наградений перечислены неверно и неполно	20	6

1	2	3	4	5
11	Когда Вас последний раз поощряли	менее 1 месяца назад	9	3
		от 1 месяца до 1 года назад	183	56
		более 1 года назад	124	38
		никогда	8	3
12	Какие меры дисциплинарной ответственности применяются в Вашем государственном органе исполнительной власти	меры дисциплинарной ответственности перечислены, в основном, верно и полно	289	89
		меры дисциплинарной ответственности перечислены неверно и неполно	35	11
13	Применялись ли к Вам меры дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в связи с Вашей работой в органах исполнительной власти РФ	да	–	–
		нет	324	100
14	Были ли случаи подачи жалобы на Ваши действия	да	12	4
		нет	312	96

1	2	3	4	5
15	Совершались ли Вами на государственной службе в процессе деятельности административные ошибки	да	285	88
		нет	39	12
16	Как часто Вы совершаете административные ошибки	один и более раз в месяц	11	3
		один раз в несколько месяцев	107	33
		один раз в год	96	30
		реже одного раза в год	71	22
		никогда	39	12
17	Оцените масштаб последствий от совершаемых Вами административных ошибок (для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)	незначительны	88	30
		малозначительны	167	59
		наносят значительный ущерб	5	2
		затрудняюсь ответить	25	9
18	Назовите причины, по которым Вы совершили административные ошибки (для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)	недостаток времени	86	31
		недостаток квалификации	19	7
		невнимательность	44	15
		отсутствие реальной ответственности	3	1
		пробелы в законодательстве	63	22
		неясность поставленных задач	21	7
		другое	49	17

1	2	3	4	5
19	Наступала ли ответственность за совершенные Вами административные ошибки (для тех, кто ответил утвердительно на вопрос 15)	да	–	–
		нет	285	100
20	Какие меры Вы считаете наиболее действенными для предотвращения возникновения административных ошибок	повышение квалификации	43	13
		уменьшение объема работы	11	3
		совершенствование нормативных актов	98	30
		применение мер ответственности	89	28
		применение мер поощрения	62	19
		другое	21	7