

Н. А. БОЧАРНИКОВА

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

Монография



Воронеж
Издательско-полиграфический центр
«Научная книга»
2013

УДК 342.6(470)
ББК 67.401.011(2Рос)
Б86

Рецензенты:

доктор юридических наук, доцент *О. С. Рогачева*;
кандидат юридических наук, доцент *Ю. В. Строкова*

Бочарникова Н. А.

Б86 Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления : монография / Н. А. Бочарникова. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2013. – 191 с.
ISBN 978-5-4446-0000-0

В монографии рассматривается комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе предупреждения, появления, противодействия и преодоления административных ошибок в управленческой практике исполнительных органов государственной власти Российской Федерации.

Сформулировано понятие административной ошибки, выявлены ее сущность и основополагающие признаки, обусловленные особенностями административно-правовых отношений, определены основные факторы детерминации ошибок органов государственного управления. Кроме того в монографии обозначены основные элементы механизма по преодолению административных ошибок.

Для преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и вузов, научных сотрудников, а также всех интересующихся проблемой административных ошибок органов исполнительной власти Российской Федерации.

Монография издана в авторской редакции.

УДК342.6(470)
ББК 67.401.011(2Рос)

ISBN 978-5-4446-0000-0

© Бочарникова Н. А., 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Административная ошибка в управленческой практике построения и функционирования исполнительных органов государственной власти	6
§ 1. Административная ошибка: понятие, основные признаки и содержание.....	6
§ 2. Административные органы, административная практика и административная ошибка: содержание и соотношение понятий.....	19
§ 3. Юридическое значение административной ошибки. Противоправность и вредность ошибки.....	25
§ 4. Административная ошибка в системе правовых ошибок: особенности и соотношение.....	35
§ 5. Классификация административных ошибок.....	46
§ 6. Причины образования административных ошибок.....	53
Глава 2. Механизм по преодолению административных ошибок: основные элементы и совершенствование	65
§ 1. Правовое регулирование в механизме по преодолению административных ошибок.....	65
§ 2. Административная реформа как барьер для формирования административных ошибок.....	90
§ 3. Административные процедуры исполнительных органов государственной власти в устранении административных ошибок.....	116
§ 4. Улучшение деятельности государственных служащих – важнейший фактор предупреждения и исправления административных ошибок.....	135
§ 5. Административная юстиция в системе правовых средств борьбы с административными ошибками.....	158
§ 6. Общественный контроль как способ выявления административных ошибок.....	180
Заключение	191

Введение

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.

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 административ-

ных 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.

В первой главе, включающей в себя шесть параграфов, рассматриваются теоретические основы административных ошибок в управленческой практике органов исполнительной власти. Здесь дается теоретический анализ понятия, сущность и правовая природа административных ошибок, систематизируются их виды, определяется положение исследуемого явления в системе правовых ошибок, выявляются причины их образования, выясняется юридическое значение данного правовой категории.

Вторая глава подразделена на шесть параграфов и посвящена поиску административно-правовых средств в борьбе с административными ошибками органов исполнительной власти.

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 законодательст-

ве 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 тем, что ошибки государственного управления значительно хуже обычных преступлений.

Попытка закрепить в российском законодательстве нормы, связанные с ошибками, была предпринята при принятии Уложе-

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.

ния 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 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 обще-

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.

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.

ственно 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) 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, организа-

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.

ций, 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 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, –

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: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 487.

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.

считает В.Ф. Кириченко. Общее определение ошибки предлагают также Ю.Н. Белозеров и В.В. Рябоконь, определяя ее как «утверждение, не соответствующее действительности, или мера, 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 «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) со-

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

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

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

стоит 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 – 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 госу-

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

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

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

дарстве 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 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 ме-

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

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

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

стного самоуправления и муниципальные служащие, но в данной монографии 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 (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

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

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 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 основа-

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

²⁹ Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правоповедения: 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.

ния 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.

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 по-

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.

слагает 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 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 (бездействий), 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 (бездействий) 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 исполнитель-

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

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

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

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

§ 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 обусловливается 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, энергоснабжение, транспорт, связь и т.д.³⁷ Упоминание об

³⁵ Шадринская Л.А. Технология установления ошибочной правоприменительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2012. С. 3.

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

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

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, 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 нарушение

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.

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 (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

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 «Консультант-Плюс». Режим доступа: www.consultant.ru

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>

56801 единицы корреспонденции, из них 29064 – являлись жалобами (табл. 1)⁴¹.

Таблица 1.

Количество обращений к Уполномоченному по правам человека 2009-2010 г

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 «наруше-

	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%

ние административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием 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.

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>

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

1.1. 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 арбитражные суды РФ за первое полугодие 2012 г. рассмотрели 50150 дел в первой инстанции по спорам возникающим из административных правонарушений (что на 14,3 % больше по сравнению с первым полугодием 2011 г. – 43858)⁴³. В первом полугодии 2012 года мировыми судьями Воронежской области было рассмотрено 33652 дела об административных правонарушениях, а также представления, ходатайства и жалобы (это на 3852 больше, чем в первом полугодии 2011 года)⁴⁴. 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

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 2011–2012 гг. Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/news/totals/>

⁴⁴ См. : Управление Судебного департамента в Воронежской области. Обзор работы мировых судей Воронежской области и состояния судимости за 6 месяцев 2012 года. Режим доступа : <http://usd.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=35>

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 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.

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

§ 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 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

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.

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 админи-

стративном праве выступают юридические формы исполнительской 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 нею 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.

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 явля-

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.

ется 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, 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 пра-

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.

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.

воотношением, 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. 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, возника-

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. Шиловост. М. : Статут, 2003. С. 670.

ет 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. 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 институ-

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.

та 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, которое предписано законом и находит свое выражение в понятиях правомерного или противоправного поведения. Субъективная же оценка поведения субъекта права находит свое выражение в закрепленном 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

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

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.

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 закрепленных 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 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.

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.

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 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,

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.

вообще не причинившие никаких убытков или же причинившие его правомерно (крайняя необходимость)⁶⁶.

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.

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

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

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; *Осинов 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 юридических ошибок // Право : теория и практика. М. : Тезарус, 2006. № 8 (79). С. 57–59; *Му-*

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 «заблуждение лица относительно объективных

саелян 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 : логиико-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. 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 : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2010. 24 с.

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 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 деяния»⁷⁵.

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

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.

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 Арбитражного Суда РФ⁷⁷, тем не менее законодательно он не закреплен, более того, в

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

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 истцей 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

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 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

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.

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.

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).

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.

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

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.

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,

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 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.

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 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 «норма-

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.

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.

тивный 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».

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 пра-

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

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.

вил толкования, порождающее юридический результат, противоречащий критериям истинности толкования и влекущий негативные социальные и иные последствия»⁹². Интерпретационные ошибки при реализации 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. Причинами 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 вы-

ступать 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.

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

§ 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 должны взаимно исключать друг друга. И, наконец в-четвертых, деление должно быть непрерыв-

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

ным. 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 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

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.

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

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; 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.

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.

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.

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);

– 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 (коллективные) или несколькими государственными служащими;

5) по силе воздействия на результат ошибки бывают:

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. Н. Новгород, 2000. С. 13–14.

– несущественные – 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;

б) 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 закон¹⁰⁵;

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.),

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.

– 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 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;

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

¹⁰⁷ Там же. С. 175.

– 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.

§ 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, характеризую 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 гражданского общества»¹¹¹. Другими словами, государство является сферой выражения и защиты общих интересов. Все потребности

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.

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.

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

гражданского общества неизбежно проходят через волю государства, а затем в форме законов получают всеобщее значение. Такого же мнения придерживается Ю. И. Семенов: «Властная воля есть воля государства, которое является ее носителем. Эта воля фиксируется в нормах, которые именуются 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 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.

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.

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: возникающая 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 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

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.

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

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 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 пра-

¹¹⁷ Там же. С. 15.

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

вовой 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 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

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.

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 исполнительной власти, пренебрежительно-нигилистическое отношение государственно-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 допускаются 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 коли-

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.

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.

чества 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.

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,

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.

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

общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации»¹²⁵.

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 недостаточно-

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; 06.12.2011 № 395-ФЗ; 03.12.2012 № 231-ФЗ; 30.12.2012 № 295-ФЗ; 30.12.2012 № 327-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.

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

стью 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 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

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.

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

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.

Многочисленные социологические исследования, проводимые в России в последние годы по проблеме формирования имиджа органов исполнительной власти, позволяют утверждать, что во многих регионах преобладают в основном негативные оценки деятельности органов власти, которые находят отражение в неблагоприятном имидже органов исполнительной власти¹²⁹. Интересным представляется проведенное в Белгородской области в 2010 г. исследование по данной проблеме.

Вызывает интерес позиция большинства респондентов, которые считают, что в органы исполнительной власти люди идут работать с целью «обрести престижное положение» – 28,1%, «обрести хорошие социальные гарантии и регулярные выплаты» – 21,4%, «ради ощущения власти над людьми» – 16,6%, «получить

¹²⁹ Митяева Ю.А. Имидж администрации и губернатора Алтайского края А.Б. Карлина в системе интернет-порталов региональной исполнительной власти // Известия Алтайского государственного университета. Серия: История. Политология. 2010. № 4/1. С. 173-178.

возможность доступа к перераспределению средств» – 13,4%, и только 9,1% респондентов выбрали вариант ответа «помогать людям».

Как показало социологическое исследование, работа органов исполнительной власти в регионе «скорее не соответствует» ожиданиям большей части опрошенных – 40,8%. Население ставит более высокие требования к функционированию органов исполнительной власти, чем в действительности. Отвечая на вопрос: «Существует ли недопонимание в общении между населением и представителями органов исполнительной власти в регионе?», большинство опрошенных (83,7%) в нашем исследовании ответили положительно, 11,5% – отрицательно, затрудняются ответить на этот вопрос – 4,8%. Следует отметить и результаты другого опроса, проведенного авторами ранее среди руководящих работников органов исполнительной власти. С их точки зрения также существует недопонимание между населением и руководителями исполнительной власти в регионе. Этой точки зрения придерживаются 53,4%¹³⁰.

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

¹³⁰ Бакшеева Л.М., Маслов И.В. Имидж органов исполнительной власти в зеркале общественного мнения // Современные исследования социальных проблем (электронный журнал). 2011. № 3(07). Режим доступа : <http://sisp/nkras.ru/issues/2011/3/baksheeva.pdf>

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»¹³¹.

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 исправления допу-

¹³¹ Лисюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С. 333.

ценной ошибки; третий – деятельность суда и прокураторы по данному вопросу¹³².

Формирование правового механизма по преодолению административных ошибок должно базироваться на такой трехуровневой структуре. Основанием отнесения конкретного негативно-го 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 в зарубежной литературе¹³³, но, несмотря на

¹³² Листюткин А.Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. С. 326.

¹³³ 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 Фе-

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 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 провер-

деральной 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.; 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.; Петров М.П. Модернизация исполнительной власти как процесс институционального совершенствования: правовые проблемы и пути их решения службы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1 (2). С. 176–184.

ку 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 ведомствах¹³⁴. Следует законодательно закрепить обязанность по 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 рам-

¹³⁴ 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.

ках 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»¹³⁵. 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 мар-

¹³⁵ 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, от 16.05.2011 № 373) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

та 2004 г., но безрезультатно) и проект ФЗ № 95013722-1 «О федеральных органах исполнительной власти»¹³⁶.

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, 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 превращении в жизнь, то есть юридическую технику¹³⁷.

¹³⁶ 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>

¹³⁷ См. : Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А.Я. Сухарева. М. : ИНФРА-М, 2007. 858 с.

В последние годы в отечественной правовой литературе заметно усилилось внимание к проблемам юридической техники¹³⁸. 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 Федерации и Правительства РФ и в других нормативно-правовых актах. В процессе развития юридической техники трудно переоценить роль Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов¹³⁹, 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 процессу¹⁴⁰. К

¹³⁸ См., например : *Иеринг Р.* 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; *Поленова С.В.* Юридическая техника как социальный феномен в условиях модернизации // Государство и право. 2011. № 9. С. 5–14; *Радаева С.В.* Юридическая техника как условие повышения эффективности правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 26 с.

¹³⁹ См. : Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2003. С. 26.

¹⁴⁰ 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-О3, от 14.11.2003

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 Федерации¹⁴¹. 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 недействительным необходимо изначально закрепить его определение в федеральном законодательстве¹⁴². 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»¹⁴³. КоАП

№ 57-ФЗ, от 16.07.2004 № 37-ФЗ, от 12.03.2008 № 1-ФЗ, от 06.10.10 № 102-ФЗ // Коммуна. апр. 1995. № 63.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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

¹⁴³ 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,

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 заключают в себе возможность 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). Взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 признаны не соответствующими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П в той мере, в какой они - в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, - препятствуют распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта Российской Федерации положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

Не зря основное целевое назначение административной жалобы традиционно определялось в административной науке не

от 27.07.2010 № 227-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

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 преобразований¹⁴⁴.

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

¹⁴⁴ Бударина В.А. Административная жалоба : материальное и процессуальное правовое исследование. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 9.

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»¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Бахрах Д. Как защитить себя от произвола власти // Рос. юстиция. 2003. № 9. С. 15.

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. № 325¹⁴⁶. 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 совершенно недопустимо¹⁴⁷.

В Административный регламент Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, рассмотрению их предложений, заявлений и жалоб по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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.

включены достаточно общие положения об ответственности должностных лиц органов наркоконтроля за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе предоставления государственной услуги, согласно которым за нарушение положений Административного регламента или иных нормативных правовых актов по вопросу рассмотрения обращений граждан должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации¹⁴⁸.

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»¹⁴⁹, в котором в случае отказа в удовлетворении требований должна содержаться информация о при-

¹⁴⁸ Об утверждении Административного регламента Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, рассмотрению их предложений, заявлений и жалоб по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности веществ : приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 25 января 2012 г. № 26 // Рос. газета. 2012. 3 авг.

¹⁴⁹ Правительство Российской Федерации/ под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 435.

чинах такого отказа и сведения, необходимые для обжалования принятого решения.

По мнению В. Комиссарова¹⁵⁰, для эффективной реализации ранее указанного Федерального закона №59-ФЗ важен Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁵¹. 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 пре-

¹⁵⁰ См. : Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» будет принят в России. Югра-Информ. 20.01.2009. Режим доступа : http://ugrainform.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7777

¹⁵¹ 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.

дупреждения, выявления и исправления административных ошибок трудно переоценить. Ни у кого не вызывает 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»¹⁵².

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, требовать его пересмотра, отмены, из-

¹⁵² 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).

менения. 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 прав¹⁵³. 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.

¹⁵³ 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 барьеров¹⁵⁴.

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 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

¹⁵⁴ См. : *Буянский С.Г.* Особенности деятельности российской прокуратуры в условиях административно-правовой реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

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 дол-

жен 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»¹⁵⁵. Данный нормативный акт должен помочь субъектам предприни-

¹⁵⁵ 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 № 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, от 21.11.2011 № 327-ФЗ от 03.05.2012 № 47-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 28.07.2012 № 131-ФЗ, от 28.07.2012 № 133-ФЗ, от 12.11.2012 № 191-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

мательства 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»¹⁵⁶. 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 федерального закона отмечено, что его «реализация позволит ... снизить уровень необоснованного административного вмешательства в предпринимательскую деятельность»¹⁵⁷.

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 граж-

¹⁵⁶ 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».

¹⁵⁷ 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».

дан»¹⁵⁸. 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»¹⁵⁹.

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 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.¹⁶⁰.

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 справед-

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Декларация прав и свобод человека. М. : РИОР, 2008. С. 11.

ливость 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 административного права. Данной проблеме в последнее время в отечественной литературе уделяется много внимания¹⁶¹.

¹⁶¹ См., например : *Безлепкина О.В.* Институт администратора суда : к вопросу о проблемах функционирования // *Закон и право.* 2011. № 2. С. 105–108 ; *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. ; *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // *Вестник Воронежского государственного университета.* Серия : Право. 2012. № 1 (2).

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»¹⁶² 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 административных судах в Российской Федерации»¹⁶³ – 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 Верхов-

¹⁶² 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, от 08.06.2012 № 1-ФКЗ, от 25.12.2012 № 5-ФКЗ) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁶³ 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>

ный 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 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 «презюмции 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

ных и общественных организаций по развитию административной юстиции как комплексной системы разрешения административно-правовых споров, обжалования неправомерных действий администрации¹⁶⁴.

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;
- 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.

¹⁶⁴ См. : Сунгуров А.Ю. Институт обжалования административных решений : на пути к административной юстиции // Актуальные экономические проблемы России. 2006. № 4.

§ 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 ко-

торому «человек, его права и свободы являются высшей ценностью»¹⁶⁵.

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»¹⁶⁶.

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 государственным 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 территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом. Кроме того, необходимо повысить уровень ис-

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 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.

пользования современных информационных технологий для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти¹⁶⁷.

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)¹⁶⁸, 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.

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 власти¹⁶⁹.

¹⁶⁷ См. : *Логунов А.Б.* Административная реформа в Российской Федерации : основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 22 (310).

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ См. : *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа : Российский опыт // Теория и практика административного права и процесса : материалы Все-

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 власти¹⁷⁰.

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 (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 услуг¹⁷¹.

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

рос. 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.

¹⁷⁰ См. : *Шаров А.В.* Об основных элементах административной реформы // Журнал рос. права. 2005. № 4.

¹⁷¹ См. : *Бакушев В.В.* Административная реформа : вехи трудного пути // Наша власть : дела и лица. 2007. № 7.

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 избыточными, а вся их «польза» состоит в создании бессмысленных препятствий для бизнеса и благодатной почвы для коррупции¹⁷².

Также и субъекты Российской Федерации периодически проводят анализ и выявляют дублирующие и избыточные функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹⁷³. 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. Мар-

¹⁷² См. : Смолякова Т. ФАС обнаружила у федеральных министерств слишком много ненужных функций // Рос. газета. 2010. 18 фев.

¹⁷³ Об утверждении методики проведения функционального анализа деятельности органов исполнительной власти Оренбургской области : Постановление Правительства Оренбургской области от 5 декабря 2012 г. № 1033-П // СПС «Гарант»

О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций органами исполнительной власти Калининградской области : Постановление Правительства Калининградской области от 12 декабря 2012 г. № 966 // СПС «Гарант»

тынова 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»¹⁷⁴. 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»¹⁷⁵ 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 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 опреде-

¹⁷⁴ См. : Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование : монография. М. : NOTA BENE, 2010. С. 77.

¹⁷⁵ 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, 18.09.2012 № 946) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

лить 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»¹⁷⁶.

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 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.

¹⁷⁶ 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.

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 привыкнуть 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 Конституции¹⁷⁷. 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;
- 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 дело¹⁷⁸.

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.

¹⁷⁷ См. : *Денне Й.* Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1.

¹⁷⁸ 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.

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 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»¹⁷⁹.

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, 16.05.2011 № 373)¹⁸⁰ «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения 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»¹⁸¹ и «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»¹⁸². На их основании федеральные органы

¹⁷⁹ 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

¹⁸⁰ 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, 04.05.2008 № 331, 02.10.2009 № 779, 16.05.2011 № 373) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

¹⁸¹ 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, 06.04.2011 № 252, 01.09.2012 № 876, 06.09.2012 № 890, 27.12.2012 № 1404, 27.03.2013 № 274) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

¹⁸² 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,

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 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 Федерации¹⁸³. К концу 2010 г. согласно Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных ус-

24.09.2010 № 745, 16.08.2011 № 681, 19.08.2011 № 705, 01.09.2012 № 876, 06.09.2012 № 890) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

¹⁸³ См. : Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан.

луг на 2011-2013 гг.¹⁸⁴, утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и 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 административно 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, по-

¹⁸⁴ 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.

зволяющему 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 услуг¹⁸⁵.

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 се-

¹⁸⁵ См. : Вуколов Н. Правила игры для чиновников и граждан.

бя наблюдение, проверку соблюдения 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.)¹⁸⁶.

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»¹⁸⁷.

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 и исполняемые администрацией. В его сферу входят не только принятые и действующие административные акты, но и находящиеся в процессе разработ-

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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.

ки и принятия. Он может касаться любых дефектов, ошибок и недостатков административной деятельности, обусловленной как незаконностью, так и нецелесообразностью административных актов»¹⁸⁸. 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)»¹⁸⁹. 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 регулирования¹⁹⁰.

Анализ практики применения Закона № 134-ФЗ в 2002-2007 гг. показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные

¹⁸⁸ Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М. : Изд-во РУДН, 2002. С. 13.

¹⁸⁹ 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»

¹⁹⁰ См. : Административная реформа в России : науч.-практ. Пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 85.

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)¹⁹¹.

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;

¹⁹¹ 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 бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун. М. : Минэкономразвития РФ, 2010. С. 4–5.

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»¹⁹².

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

¹⁹² Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп.. М. : Эксмо, 2010. С. 440–443.

деятельности. Именно в процессе его осуществления возможно выявить, насколько эффективно государственное управление»¹⁹³.

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 литературе¹⁹⁴. 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 административных ошибок. Основой законности применения мер пресечения органами государственной власти должна стать неизбежность 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.

¹⁹³ Административная реформа в России : науч.-практ. Пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. С. 83.

¹⁹⁴ 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.

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»¹⁹⁵. По сравнению с указанными законами, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁹⁶ в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

¹⁹⁵ 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, от 03.12.2012 № 231-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁹⁶ 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,

– 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).

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»¹⁹⁷. Можно полно-

03.12.2012 № 231-ФЗ, 29.12.2012 № 280-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁹⁷ О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта

стью согласиться с высказываемым в литературе мнением, что «наиболее слабое место Положения заключается в рекомендательном характере решений комиссий»¹⁹⁸. 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 интересов¹⁹⁹.

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 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»²⁰⁰. 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

интересов : указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №27. Ст. 3446.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства. С. 54.

должны создаваться соответствующие процессуальные (формальные) порядки. Одним из таких средств является административное судопроизводство²⁰¹.

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, 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 РФ²⁰².

²⁰¹ См. : *Стариков Ю.Н.* Административное право как средство разрешения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 38.

²⁰² 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. : Юристъ, 2004. С. 138.

Стариков 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;
- 6) разумный, действенный и результативный общественный и государственный контроль²⁰³.

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 власти²⁰⁴.

²⁰³ 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. : Юристъ, 2004. С. 35, 36.

²⁰⁴ *Аганов А.Б.* Становление и развитие постсоветской административно-правовой науки. С. 61.

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.²⁰⁵

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных издержек должен снизиться с 8,5 % в 2004 г. до 3 % к 2008 г. Издержки на государственные услуги к 2010 г. снизились, но при этом для легкой промышленности они составили 4 % от выручки, а сельскому хозяйству обошлись в 10 %²⁰⁶.

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.²⁰⁷. Результат рейтинга для Рос-

²⁰⁵ Мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Режим доступа : http://monitoring.armd.ru/ar/relations.php?fkt=t_document&value=1121

²⁰⁶ См. : *Кужол Е.* Барьер в одну копейку // *Рос.я* газета. 2010. 10 февр.

²⁰⁷ См. : Приложение к Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от

сийской 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 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.²⁰⁸

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.

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.

²⁰⁸ 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»²⁰⁹.

Законодательство России не содержит определения категории «административная процедура», но, тем не менее, использует данный термин²¹⁰. Практически каждый административный регламент включает в себя раздел под названием «Административные процедуры»²¹¹. В научной литературе существуют разные

²⁰⁹ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 3.

²¹⁰ 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, 29.06.2012 № 97-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 45. Ст. 4585.

²¹¹ См., например : 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 26.02.2010 № 370) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 51; 2010. № 16; Приказ

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 обязанностей²¹².

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»²¹³. Он же воспринимает административные процедуры как составную часть административного процесса. Такого же мнения придерживается О.С. Беркутова в своей диссертации²¹⁴.

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 разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций²¹⁵.

Интересным представляется мнение М.О. Ефремова. Он полагает, что административные процедуры представляют собой уре-

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.

²¹² См. : Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал рос. права. 2002. № 4. С. 4.

²¹³ 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.

²¹⁴ См. : Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

²¹⁵ См. : Салищева Н.Г. Административный процесс // Административное право России : курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505.

гулированный 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 лиц²¹⁶.

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

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

Вначале 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:

²¹⁶ 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.

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 процедуры²¹⁷.

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

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 лицами²¹⁸.

Сейчас административные процедуры активно внедряются в деятельность органов исполнительной власти. И.М. Лазарев выделяет следующие виды административных процедур, которые

²¹⁷ См. : *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право. С. 3.

²¹⁸ См. : *Хазанов С.Д.* Административные процедуры : определение и систематизация // Рос. юридический журнал. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. № 1. С. 58.

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-поощрительные²¹⁹.

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).

Не зря Ю.Н. Стариков пишет, что «нарушение государственными служащими правил установленных административных процедур является одним из оснований возникновения их конфликтов с гражданами»²²⁰. В.М. Горшенев совершенно справедливо отмечает, что «совершенная и целесообразно налаженная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии обеспечения прав и свобод личности»²²¹.

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

²¹⁹ 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.

²²⁰ Общее административное право : учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. С. 278.

²²¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юридическая литература, 1972. С. 210.

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 правил²²².

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:

– 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 кор-

²²² См. : Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право. С. 3.

рупциогенных факторов²²³. 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 закреплённой цели возникших правоотношений;

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

²²³ 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».

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)²²⁴.

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 вопросов²²⁵.

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 за соблюдение ими требова-

²²⁴ Тихомиров Ю.А., Талатина Э.В. Административные процедуры и право. С. 4..

²²⁵ 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.

ний должностных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.²²⁶

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»²²⁷. 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 процедур и административных действий, устраняются административные ошибки, связанные с примене-

²²⁶ См. : Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. С. 16.

²²⁷ 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.

нием 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 власти²²⁸.

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 должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждой административной процедуре или действию при исполнении государственной функции либо предоставлении государственной услуги. Закрепление персональной ответственности

²²⁸ См. : Барццц И.Н. Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. М, 2008. № 1. С. 126.

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»²²⁹. Об этом же говорит А.В. Мартынов: «Крайне негативным фактором, влияющим на функционирование системы федеральных органов исполнительной власти, является отсутствие законодательства об административных процедурах»²³⁰.

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

²²⁹ 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.

²³⁰ Мартынов А.В. Административный надзор в России : теоретические основы построения : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2010. С. 85.

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 последствий²³¹.

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 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. Про-

²³¹ См. : Барциц И.Н. Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры».С. 133.

цедура, 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 отношения²³².

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 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 проце-

²³² См. : Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф дис. ...канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 16–17.

дур» – № 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 власти²³³. 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;
- 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

²³³ См. : *Роцин В.А.* Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об административных процедурах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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 напрямую²³⁴.

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 терминов²³⁵.

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 законо-

²³⁴ См. : *Загоруйко А.Е.* Электронные административные регламенты. Принципы и аспекты реализации в документационном обеспечении управления. Режим доступа : <http://www.gisa.ru/40399.html>

²³⁵ См. : Заключение по проекту федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проекта 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 были 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 ведомства регламентацию таких важных вопросов, как правила принятия административно-правовых актов, правила совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных и иных полномочий»²³⁶.

«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»²³⁷. 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

²³⁶ Федеральный закон «Об административных процедурах»: инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М.: Комплекс-Прогресс, 2001. С. 9.

²³⁷ Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 37

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»²³⁸. 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) процедур перешло из предмета многолетних научных дискуссий в разряд остро востребованных административно-правовых установлений»²³⁹.

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»²⁴⁰; № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. «Об ин-

²³⁸ Васильева К., Солодовников М. Депутаты не хотят усложнять жизнь чиновникам // Новые известия. 2009. 23 апр.

²³⁹ Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 33.

²⁴⁰ 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, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

формации, информационных технологиях и о защите информации»²⁴¹.

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 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.

²⁴¹Об 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, 28.07.2012 № 139-ФЗ, 05.04.2013 № 50-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №31 (ч.1). Ст. 3448.

§ 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 строительства²⁴².

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 А.В. Клименко²⁴³, которые описыва-

²⁴² См. : *Медведев Д.А.* Вступительное слово к Комментарию к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ». СПб.: Питер-Пресс, 2008. С. 5.

²⁴³ *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.

ют 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 органов²⁴⁴.

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 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 гражданина²⁴⁵,

²⁴⁴См., 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».

²⁴⁵ О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от

а также порядок освещения деятельности государственных органов в средствах массовой информации²⁴⁶.

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»²⁴⁷. В том же 1995 году Указом Президента Российской Федерации был утвержден Реестр федеральных государственных должностей Российской Федерации²⁴⁸.

21 января 1993 г. № 104 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №4. Ст. 301

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ 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».

²⁴⁸ 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

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 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 Федерации²⁴⁹, подготовленной Центром стратегических

(ред. от 31.05.2007) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

²⁴⁹ См. : Об утверждении Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации : распоряжение Президента РФ

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»²⁵⁰ (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.

2. Создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей Российской Федерации²⁵¹.

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

от 15 августа 2001 г. № Пр-1496). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ См. : Проблемы реформирования государственной гражданской службы в РФ // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2006. № 26 (314).

принципов и норм международного права. Поэтому потребовался новый этап административной реформы в России²⁵².

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.)»²⁵³, 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 видами государственной службы, разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов²⁵⁴.

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 государст-

²⁵² 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.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ См. : *Иванов В.П.* Реформирование государственной службы : вопросы и перспективы // *Журнал рос. право.* 2003. № 5. С. 3.

венной 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.²⁵⁵.

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.)»²⁵⁶. Целью программы стало «создание целостной системы государственной службы Российской Федерации посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвал-

²⁵⁵ См. : *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.

²⁵⁶ 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, 10.08.2012 № 1156) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2009. № 11. Ст. 1277.

лифицированного 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»²⁵⁷ при реализации норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 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 специалистов²⁵⁸, что некоторые положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ,

²⁵⁷ См. : 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.

²⁵⁸ См., например : *Гусев А.В.* Российская государственная гражданская служба : проблемы правового регулирования : монография. Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2005. 276 с.

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 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 государствах²⁵⁹, 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 оговорок 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

²⁵⁹ 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».

июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»²⁶⁰ предусмотрено «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 усмот-

²⁶⁰ 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, 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, 02.04.2012 № 375, 25.06.2012 № 894, 12.07.2012 № 976, 02.08.2012 № 1100, 21.08.2012 № 1208, 25.08.2012 № 1218, 23.10.2012 № 1432, 16.11.2012 № 1548, 01.12.2012 № 1598, 13.12.2012 № 1652, 15.01.2013 № 30, с изм., внесенными Указами Президента РФ от 30.12.2006 № 1490, 18.10.2007 № 1376, 29.03.2008 № 421, 21.09.2008 № 1394, 03.05.2012 № 572) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №31 (ч. 1). Ст. 3459.

рения руководителя государственного органа. В частности, без конкурса предлагается проводить назначения: на замещаемые на 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 службы²⁶¹.

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»²⁶², который

²⁶¹ См. : *Ивантьева Г.А.* Реформирование государственной службы. Кадровый аспект. М, 2005. 510 с.

²⁶² 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, 02.04.2012 № 375, 21.05.2012 № 636, 25.06.2012 № 894, 12.07.2012 № 976,

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 государственному служащему. Руководитель не несет ответственности за свое бездействие либо непринятие мер по отношению к государственному 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 руководи-

21.08.2012 № 1208, 25.08.2012 № 1218, 23.10.2012 № 1432, 16.11.2012 № 1548, 01.12.2012 № 1598, 13.12.2012 № 1652) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 118.

теля, 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 компе-

тенции Комитета его решения обязательны для всех инстанций²⁶³.

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. Марков²⁶⁴. 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.:

– 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;

²⁶³ См. : Иванов В.Т. Государственная служба в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2005. 130 с.

²⁶⁴ См. : Петров И. Служить людям // Рос. газета. 2009. 11 марта.

– 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») закреплена 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 ка-

чества 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»²⁶⁵. Но осталось не ясно, каким образом должен возвращать

²⁶⁵ О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения :

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 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 требуемого 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 ре-

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, 25.03.2013 № 257) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 6. Ст. 739.

зультативности 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 обществом²⁶⁶. 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

²⁶⁶ См. : Капитал страны. Модернизация государственной службы : цели и методы. Режим доступа : <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/179686>

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 производства»²⁶⁷. 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

²⁶⁷ Новиков А.В. Обращения граждан : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 208–209.

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. 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 технологий²⁶⁸.

²⁶⁸ См. : *Антропова М.А.* Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 24.

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»²⁶⁹.

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 открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений – как стратегических, так и тактических»²⁷⁰.

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.

²⁶⁹ Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Рос. газета. 2010. 1 дек.

²⁷⁰ *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 оградились государством. На этом основании покоится все процессуальное право»²⁷¹. Одной из форм судебного контроля в сфере защиты прав граждан является институт судебного обжалования неправомερных действий (бездействия), решений органов исполнительной власти.

Основополагающим нормативным актом по вопросу возможности обжалования действия (бездействия) государственных органов управления является Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²⁷².

²⁷¹ Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Общие принципы судебного нормоконтроля : монография. М. : Российская академия правосудия, 2006. С. 16.

²⁷² 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

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 неэффективным²⁷³. 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 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 наи-

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.

²⁷³ 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.

более 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 гражданам²⁷⁴. 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 коллегияльных (квазисудебных) учреждений и должностных лиц органов исполнительной власти по разрешению таких дел, реализуемую в рамках административно-юрисдикционного процесса»²⁷⁵.

Согласно узкому подходу, административная юстиция представляет собой рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности²⁷⁶. 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

²⁷⁴ См., например : *Козлова Л.С.* Институт административной юстиции в структуре административного права // *Административное право и процесс.* 2006. № 1.

²⁷⁵ *Зеленцов А.Б.* Теоретические основы правового спора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13.

²⁷⁶ *Бахрах Д.Н.* Административное судопроизводство и административная юстиция // *Современное право.* 2005. № 5.

гражданами, юридическими лицами и субъектами административной власти;

3) это споры по поводу законности и обоснованности властных действий (бездействия)²⁷⁷.

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 процессе²⁷⁸, 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

²⁷⁷ См., например : *Шмелев И.В.* Об определении института административной юстиции // *Молодой ученый.* 2011. № 3. Т. 2. С. 59–64.

²⁷⁸ См. : *Салищева Н.Г.* Проблемные вопросы административного процесса // *Административное право и административный процесс : актуальные проблемы* : сб. ст. М. : Юристъ, 2004. С. 229.

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 РФ ²⁷⁹ в подразделе 3 раздела 2 «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» устанавливает, что суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений:

²⁷⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.06.2003 № 86-ФЗ, 07.06.2004 № 46-ФЗ, 28.07.2004 № 94-ФЗ, 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, 06.02.2012 № 4-ФЗ, 23.04.2012 № 35-ФЗ, 14.06.2012 № 76-ФЗ, 04.03.2013 № 20-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, от 01.03.2012 № 5-П, ФЗ от 30.11.2011 № 351-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

– 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 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 РФ ²⁸⁰ в главе 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных 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 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 РФ ²⁸⁰ в главе 22 «Особенности рассмотрения дел, возникающих из административных 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.

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 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 управления²⁸¹.

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»²⁸².

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 более высокой профессиональной базе, чем в судах общей юрисдикции²⁸³. Данная точка зрения обусловлена так же существующим в литерату-

²⁸¹ 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.

²⁸² Студеникина М. Административная юстиция : какой путь избрать в России? // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35.

²⁸³ См. : Яковлев В.Ф. Арбитражные суды с позиций европейских правовых норм // Журнал рос. права. 1997. № 7. С. 11.

ре выводом, что важнейшим признаком правового государства является наличие такой системы правосудия, которая обеспечивала бы правовую защиту физических и юридических лиц²⁸⁴, 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 власти²⁸⁵. 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.²⁸⁶

²⁸⁴ См. : Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право : история развития и основные современные концепции. М. : Юристъ, 2002. 410 с.

²⁸⁵ См. : Хаманева Н.Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере государственного управления в Российской Федерации // Гражданин и право. 2000. № 2, 3.

²⁸⁶ 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. 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. ; Мартыненко Е.А. Проблемы становления административной юстиции в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2013. № 2. С. 145 – 147.

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 судопроизводства²⁸⁷. Эта же формула воспроизведена в п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»²⁸⁸. 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 возможности²⁸⁹, исторический опыт организации административной юстиции в России²⁹⁰, высокий удельный вес в России государственного регулирования, участия государства в структурах гражданского общества²⁹¹.

В Российской Федерации ежегодно рассматривается большое количество административных дел. Так согласно сведениям Европейской комиссии по эффективности правосудия о загрузке административными делами судов 32 стран Европы, в 4 странах

²⁸⁷ См.: *Сажина В.В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Сов. государство и право. 1989. № 9. С. 36–44; *Бойцова В.* Нужно ли нам административная юстиция? // Советская юстиция. 1993. № 7. С. 12–13.

²⁸⁸ 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, 08.06.2012 № 1-ФКЗ, 25.12.2012 № 5-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

²⁸⁹ *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. С. 790.

²⁹⁰ *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция. С. 97.

²⁹¹ *Бойцова В.В., Бойцов В.Я.* Административная юстиция: к продолжению дискуссий о содержании и значении // Государство и право. 1994. № 5. С. 51–52.

суды рассматривают более 1 000 дел на 100 000 жителей: Российская Федерация, Швеция, Румыния и Украина. При этом наибольшая нагрузка по административным делам наблюдается в Российской Федерации – более 3000 дел на 100 000 жителей²⁹².

«О перспективах и эффективности развития административного судопроизводства сами за себя свидетельствуют данные судебной статистики — даже в рамках действующего гражданского процессуального законодательства в 2010 году судами общей юрисдикции по делам, возникающим из публично-правовых отношений, более половины заявлений — 56% — было удовлетворено. По отдельным категориям дел этот показатель еще выше — решения и действия органов местного самоуправления и муниципальных служащих признавались неправомерными в 72% дел»²⁹³, — так высказался в поддержку создания административных судов председатель Верховного суда РФ В. Лебедев.

Представляется, что в качестве основных аргументов для обоснования насущной потребности создания административных судов в России можно принести: необходимость расширения судебного-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 адми-

²⁹² Системы правосудия в Европе. Выпуск 2010 (по данным 2008 года) эффективность и качество правосудия (Европейская комиссия по эффективности правосудия). Франция: издательский центр Совета Европы, 2010. С. 192.

²⁹³ *Варывдин М.* «Какие дела поступили, такие суды и рассмотрели» // Коммерсантъ. 2011. № 71.

нистративные 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 судебный контроль в различных странах осуществляется либо специальным административным судом, либо специализированными судьями (специальными секциями) в общих судах²⁹⁴.

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 вопросы²⁹⁵.

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)²⁹⁶.

²⁹⁴ 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.

²⁹⁵ См. : Хаманева Н.Ю. Реформа судебной власти : нужны ли административные суды в России / Гражданин и право. 2001. № 5.

²⁹⁶ Стариков Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Изв. вузов. Правоведение. СПб., 2000. № 2. С. 101–114 ; Ста-

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 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»²⁹⁷.

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»²⁹⁸.

Верховный Суд РФ, разработавший проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации»²⁹⁹, пред-

рилов 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.

²⁹⁷ Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России (История и современность). С. 14.

²⁹⁸ 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.

²⁹⁹ 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.

лагают 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 основном имеют одинаковую структуру, являются частью системы судов общей юрисдикции и высшей судебной инстанцией в них является особая коллегия (палата) Верховного суда³⁰⁰.

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.

³⁰⁰ См. : *Веремко В.* Парламентарии приняли в целом Кодекс административного судопроизводства Украины // *Контракты.* 2005. № 13.

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 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 властью³⁰¹.

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.

В своем выступлении еще на V Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г. Президент РФ Владимир Путин отметил: «О необходимости создания административных судов говорилось уже много и здесь от слов, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти»³⁰². Действительно данный законопроект «Об административных судах в РФ» существует уже с 2000 года, но по разным причинам он так и не был принят.

Законопроект был практически забыт, пока Владимир Путин не включил в свою политическую программу, с которой он шел на

³⁰¹ См. : *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. С. 98.

³⁰² *Путин В.В.* Компетенция суда распространяется на все дела государства // *Российская юстиция.* 2001. № 1. С. 4.

выборы в марте 2012 года, создание административных судов и юстиции, а затем озвучил это в ряде статей³⁰³.

И недавно на VIII Всероссийском съезде судей он опять возобновил дискуссию о формировании административных судов в России: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления... Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека»³⁰⁴.

Так по представлению председателя Конституционного суда Владимира Зорькина, административный суд не нужен, потому что можно справиться и силами Высшего арбитражного и Верховного судов³⁰⁵. Согласно замыслу Верховного суда РФ, разработавшего проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации»³⁰⁶, административные суды должны создаваться в рамках судов общей юрисдикции, а суды первой инстанции не будут зависеть от административно-территориального деления Российской Федерации. Верховный суд РФ станет выступать в качестве третьей инстанции.

Давним противником введения административных судов на платформе судов общей юрисдикции является Высший арбитражный суд РФ. Его председатель Антон Иванов не раз отмечал, что сложившаяся на сегодняшний день норма о разделении подведомственности по административным делам между судами общей юрисдикции и арбитражными судами вполне логична и отвечает цели защиты разных субъектов.

³⁰³ См., например: *Путин В.В.* Демократия и качество государства // *Коммерсантъ*. 2012. №20.

³⁰⁴ *Колесников А.* Встать, суд! Он идет // *Коммерсантъ*. 2012. № 240.

³⁰⁵ Там же.

³⁰⁶ 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.

Президент Владимир Путин внес в Госдуму Кодекс об административном судопроизводстве, принятия которого с 2006 года добивается глава Верховного суда Вячеслав Лебедев. Согласно проекту КоАСа, президент прислушался к мнению господина Зорькина и отказался от идеи господина Лебедева о создании административных судов — вместо этого в судах общей юрисдикции продолжится формирование специальных судебных составов. Хотя в прежней версии законопроекта важнейшим принципиальным отличием административной юстиции от действующего порядка судопроизводства было создание «системы судебных районов, не совпадающей с административно-территориальным делением», которая должна была обеспечить независимость судей при рассмотрении административных дел от должностных лиц органов госвласти.

По данным газеты «Коммерсантъ», от создания административных судов Кремль отказался из экономии бюджетных средств, несмотря на готовность потратить 65 миллиардов рублей на переезд высших судов в Санкт-Петербург. Новый законопроект пока представляет собой лишь обновленную версию части Гражданско-процессуального кодекса, касающейся споров в сфере публичных правоотношений. Самой большой неожиданностью на этом фоне стало включение в КоАС ряда норм, фактически закрепляющих применение в этой сфере прецедентного права.

КоАС по аналогии с Арбитражно-процессуальным кодексом вводит отсутствующую в ГПК возможность пересматривать судебные акты на основании постановлений пленума или президиума Верховного суда РФ, в которых содержится соответствующее указание. В КоАСе полностью сохранена принятая в ГПК громоздкая процессуальная система. Перенесены в КоАС и другие дефекты ГПК: в частности, в перечне обжалуемых правовых актов отсутствуют законы субъектов федерации.

По мнению доцента юрфакультета СПбГУ Сергея Белова, «немного угрожающе» выглядит возможность применения санкций за необоснованное заявление административного иска и требование о том, что представителями по административным делам могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование.

«Смысл административного судопроизводства состоит в том, чтобы защитить слабую сторону от сильной», — заявил адвокат Вадим Клювгант. Но тот вариант административного судопроизводства, который заложен в пакет президентских законопроектов, «ничем не усиливает позиции гражданина». Господин Клювгант не сомневается, что депутаты «примут этот проект с радостью и отрапортуют под фанфары, что это еще один демократический шаг ко всему хорошему от всего плохого». На практике же ничего не изменится или «станет хуже, так как незащищенность гражданина будет прикрываться витриной административного судопроизводства»³⁰⁷.

В итоге процесс создания независимых административных судов, способных защитить граждан от административных ошибок, так и не начат. Принятие Кодекса об административном судопроизводстве, предложенного В.В. Путиным будет лишь видимостью формирования реальной административной юстиции в России отодвинет реформу административного судопроизводства, поэтому весь процесс должен находиться под постоянным пристальным вниманием общественности.

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 —

³⁰⁷ *Хамраев В.* Административная юстиция осталась без судов // Коммерсантъ. 2013. № 53

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 будет постепенный процесс, состоящий из нескольких этапов. Остановимся на предложении Ю.Б. Тихомирова³⁰⁸, согласно которому вначале в опытным 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

³⁰⁸ *Тихомиров Ю.* Административное судопроизводство в России : перспективы развития. С. 35–37.

юстиции в России, увеличение количества рассматриваемых судами дел об обжаловании бездействий (действий, решений) государственных служащих, закрепленная конституционно-правовая основа для существования административного судопроизводства рано или поздно «преодолеют» бездействие законодателя 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 судебного-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 должно-

стных 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 появлением³⁰⁹.

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»³¹⁰. В сфере охраны окружающей среды общественный контроль (общественный экологический контроль) упоминается в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей

³⁰⁹ Новиков А. В. Обращения граждан : монография. С. 19.

³¹⁰ 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.

среды»³¹¹. 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»,³¹² в Кодекс об административных правонарушениях и в Федеральный закон от 04 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Феде-

³¹¹ 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, 25.06.2012 № 93-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 07.12.2011 № 417-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³¹² 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, 20.07.2012 № 121-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

рации»³¹³ 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 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.

³¹³ 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, 30.12.2012 № 326-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 12773.

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 государственными 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»³¹⁴. 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 отношений³¹⁵. Конечно же, необходимо действовать, начиная с самого раннего этапа – с создания нормативных правовых актов, но на этом экспертиза не должна заканчиваться, она должна 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 решением³¹⁶.

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,

³¹⁴ Медведев Д.А. Точки над «и» // Рос. газета. 2008. 16 февраля.

³¹⁵ См. : Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с.

³¹⁶ См. : Мархгейм М.В. Экспертиза законопроекта как комплексный механизм и фактор совершенствования правотворчества // Научная мысль Кавказа. 2006. № 9. С. 26–28.

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 определяется личностными способностями экспертов³¹⁷, 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 экспертизы³¹⁸ или принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов³¹⁹, 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

³¹⁷ 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.

³¹⁸ 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, 25.06.2012 № 93-ФЗ, 28.07.2012 № 133-ФЗ; с изм., внесенными ФЗ от 09.04.2009 № 58-ФЗ, 17.12.2009 № 314-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48. Ст. 4556.

³¹⁹ 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.

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 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;³²⁰

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:

³²⁰ См. : Колomyтцева О.Н. Контроль общества над государством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007.

– участие в проведении проверок информации о нарушении нормативно-правовых актов;

– внесение на рассмотрение органами государственной власти предложений о мерах по устранению нарушений действующего законодательства;

– 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)³²¹.

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»³²².

³²¹ 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.*

³²² *Коломытцева О.Н.* Контроль общества над государством : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

Заключение

В Российской Федерации на сегодняшний день не выработан четкий, единый подход к преодолению административных ошибок. Исследование причин возникновения административных ошибок, проведенный в первой главе свидетельствует 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. К основным направлениям в борьбе с административными ошибками органов государственной власти, государственных служащих, должностных лиц, нами отнесены:

- подготовка, включая повышение квалификации и переподготовки, государственных служащих,
- проведение реформы административных процедур,
- уменьшение противоречивости принимаемых законодательных актов и систематизация действующего законодательства, улучшение юридической техники;
- усиление внимания к общественному контролю и к общественной экспертизе;
- создание специализированных административных судов.

Приоритетным направлением следует назвать реформирование государственной службы и государственно-служебной деятельности, основанное на необходимости учета субъективных, индивидуально-психологических особенностей государственных служащих, а также на необходимости повышения мотивации к службе в целях формирования действенного механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок.

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

Научное издание

Бочарникова Наталья Анатольевна

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

Текст печатается в авторской редакции

Подписано в печать 27.04.2013. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 11,1. Тираж 1000 экз. Заказ № 164.

ООО Издательско-полиграфический центр
«Научная книга»
394030, г. Воронеж, ул. Среднемосковская, 32б, оф. 3
Тел. +7 (473) 200-81-02, 200-81-04
<http://www.n-kniga.ru>. E-mail: zakaz@n-kniga.ru

Отпечатано в типографии ООО ИПЦ «Научная книга».
394026, г. Воронеж, Московский пр-т, 11б
Тел. +7 (473) 220-57-15, 238-02-38
<http://www.n-kniga.ru>. E-mail: typ@n-kniga.ru