

Н. А. Бочарникова

соискатель

Воронежский государственный университет

ВЛИЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОШИБОК НА АДМИНИСТРАТИВНУЮ ПРАКТИКУ

Каждый день мы слышим о нарушении прав человека, но при этом мало внимания уделяется вопросу соблюдения наших прав в административной практике, особенно в части рассмотрения административных правонарушений и наложения административных взысканий. Между тем последствия неправомерных действий в этой области права затрагивают широкий круг населения и касаются в той или иной степени каждого гражданина.

Административная практика государства должна соответствовать существующим нормативным актам. В нашей стране нередко встречается мнение, что законы существуют отдельно от практики их применения, что если в нормативных актах, начиная с Основного Закона страны, и написано о защите прав и свобод человека как первостепенной задаче государства, то, к глубокому сожалению, это не всегда соответствует действительности.

Чтобы не было разногласий по поводу того, что мы считаем административной практикой, дадим ей определение, основываясь на значении категории «юридическая практика» в Большом юридическом словаре. 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.¹ Если же обратиться к одному из официальных толкований, например в наставлении по организации и осуществлению государственного пожарного надзора Российской Федерации, административная практика — это деятельность государственных инспекторов по привлечению юридических лиц, должностных лиц и граждан к административной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности².

¹ См.: Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002. 704 с.

² Наставление по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации к приказу ГУПС МВД России от 25 мая 1995 г. № 10.

Основываясь на данных определениях, можно сказать, что административная практика — это деятельность субъектов административного права по изданию, толкованию и реализации юридических предписаний. Российская Федерация на сегодняшний день имеет значительную административную практику, которая в большей степени основывается на Кодексе об административных правонарушениях. Правила поведения и запреты, которые устанавливают государственные органы власти и за которые полагается административная ответственность, — важный элемент жизни общества, но тут таится возможность злоупотребления со стороны должностных лиц, что подтверждается большим количеством жалоб на действия работников органов государственной власти. Поэтому практика административных наказаний нуждается в более тщательном контроле с позиций соблюдения прав человека.

Особого внимания заслуживает административная практика привлечения лиц к административной ответственности. Так, Пленум Верховного Суда РФ разъясняет, что «нарушение 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»³.

Ежегодно к административной ответственности привлекается большое число граждан: Высший Арбитражный Суд РФ за первое полугодие 2008 г. рассмотрел 207 673 дела в первой инстанции по спорам, возникающим из административных правоотношений (для сравнения: за первое полугодие 2007 г. — 185 309 дел, т.е. на 12,1 % меньше)⁴. 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. Средняя нагрузка по административным делам в Воронежской области в 2007 г. составила 70,2 дела в месяц (в 2006 г. — 62,1)⁵, в объективности и тщательности

³ Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в ред. Постановлений Пленума ВАС РФ от 20 июня 2007 г. № 42, от 26 июля 2007 г. № 46).

⁴ Высший Арбитражный Суд РФ [Электронный ресурс]. Таблица основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в 2004—2007 гг., первом полугодии 2008 г. — Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/news/totals/>, свободный. — Загл. с экрана.

⁵ Управление Судебного департамента в Воронежской области [Электронный ресурс]. Обзор состояния судимости и работы мировых судей Воронежской области за 12 месяцев 2007 г. — Режим доступа: http://www.usd.vrn.ru/stat/obz_mir_2007.html, свободный. — Загл. с экрана.

такого рассмотрения возникают сомнения. В первую очередь речь здесь идет не об умышленном злоупотреблении своими должностными обязанностями работников органов государственной власти, но также об их заблуждениях, невнимательности и недобросовестности при исполнении работы. Все это вместе приводит к совершению административных ошибок в административной практике.

В данном контексте примечательно мнение С. С. Алексеева, что «необходимо строго различать практику как конкретную организаторскую деятельность в области права и практику как итог, результат этой деятельности. Первая — это сфера фактической жизни права, основа научного познания, придающая ему и смысл, и ценность; вторая — один из специфических правовых феноменов, включающийся в правовое регулирование»⁶. В первом случае административная практика выступает как сфера деятельности, в которой совершается административная ошибка, как среда ее формирования. Во втором случае из определения категории «административная ошибка» («негативный результат, обусловленный заблуждением субъектов административного права относительно совершаемых ими юридически значимых действий, и который препятствует достижению поставленных перед ними целей») следует, что она, так же как и практика, является результатом, правда, ее главное отличие — это наличие негативных последствий и более конкретный характер, т.е. она представляет собой конкретный уже наступивший результат определенного действия 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 эти две категории очень тесно взаимосвязаны.

Проанализируем влияние административной ошибки на три основополагающие функции практики, выделяемые С. С. Алексеевым⁷:

1) правонаправляющая (ориентирующая) — функция по объединению, приданию единообразного, целенаправленного характера деятельности правоприменительных органов при решении юридических дел. Практика в данной плоскости дает субъектам административного права конкретизированные ориентиры, которые позволяют на основе юридических норм с учетом накопленного опыта единообразно решать юридические дела в соответствии с законом, избегая возможных административных ошибок.

Поэтому для создания положительного правового климата вокруг действующих юридических норм необходимо правильно использовать воздействие административных ошибок на административную практику;

2) правоконкретизирующая — функция по конкретизации в процессе практики содержания действующего права. Адаптирует правоприме-

⁶ Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. С. 340.

⁷ См.: Там же. С. 348—349.

нение к жизненным ситуациям через образцы и типовые решения. С этой точки зрения, ее значение заключается в обеспечении динамизма, в смягчении недостатков действующего законодательства. Важно не упускать из поля зрения и другой существенный момент: чем совершеннее с технико-юридической стороны становится правовая система, тем все более повышается значение индивидуально-правовой деятельности, а в связи с этим и роль практики.

Здесь административная практика выполняет одну из важных задач — создание «механизмов, которые обеспечивали бы восполнение пробелов в процессе реализации права. При наличии пробелов... правосполнительная деятельность приводит со временем к выработке типовых решений, входящих в состав практики»⁸. Особенно в этот момент важно, чтобы практика не строилась на административных ошибках, так как в этом случае все последующие органы государственной власти будут применять изначально ошибочную административную практику. К сожалению, именно такая тенденция сейчас наблюдается в России, об этом говорит следующий факт: на данный момент с каждым годом возрастает число дел против России, рассматриваемых в Европейском Суде (число дел против России, рассмотренных Европейским Судом по правам человека, выросло со 102 в 2006 г. до 192 в 2007 г.)⁹. Это может привести к тому, что административная практика Российской Федерации будет признана неправильной¹⁰. Для любого государства после этого наступают достаточно серьезные последствия во всех сферах деятельности как внутри страны, так и на международном уровне;

3) сигнально-информационная — функция практики, выражающая назревшие требования об изменении, развитии, совершенствовании юридических норм. Она выступает как составная часть процесса правового регулирования и одновременно является поставщиком информации для канала обратной связи между нормами права и общественными отношениями. Практика информирует о потребностях, ее сигналы носят активный, побудительный характер; затем они объективируются в правовоположениях, в том числе в подзаконных нормах правоприменения, которые выступают в виде прообразов юридических норм. В этом контексте административная практика выполняет другую не менее важную задачу: она «способствует снятию возможной напряженности между стабильностью правопорядка и состоянием действующего права»¹¹. Но это выполняется при условии отсутствия большого числа административных ошибок, являющихся, как уже было сказано ранее, негативным результатом. С точки зрения данной задачи практики, ад-

⁸ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 342.

⁹ Корня А. 68 % — на всякий случай // Ведомости. 2008. 22 февр. № 33.

¹⁰ Радио «Свобода» [Электронный ресурс] / Нехезин В. Европейский суд «может признать неправильной административную практику России» по «чеченским делам». 2007. 5 окт. — Режим доступа: <http://www.svobodanews.ru/Article/2007/10/05/20071005135457733.html>, свободный.

¹¹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 343.

министративные ошибки могут сыграть как положительную роль, если на них будет обращено внимание и будут предприняты необходимые меры по их исправлению и предотвращению, так и отрицательную — в случае, если они будут пущены на самотек, что затем приведет к увеличению их числа, а как следствие — напряженность будет только стремительно возрастать.

Для России в процессе создания одного из механизмов, формирующих положительную административную практику и уменьшающих число административных ошибок, может быть небесполезен опыт Европейского Союза по формированию Европейского Кодекса хорошего административного поведения (*Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis* — Кодекс для хорошей административной практики)¹², принятого 6 сентября 2001 г. Примерно в этот же период Госдумой РФ был рассмотрен и практически единогласно принят проект закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». Правила поведения, прописанные в Кодексе, должны были сделать поведение чиновников «более ответственным, менее коррумпированным, более прозрачным, подконтрольным и подотчетным гражданам»¹³. Правда, этот законопроект получил отрицательное заключение правительства и администрации президента и был отклонен. Среди недостатков, в частности, отмечались отсутствие эффективных процедур контроля за исполнением его положений, использование терминологии, отсутствующей в российском законодательстве, несоответствие некоторых положений российским культурным традициям. На данный момент в России назрела потребность создать давно существующую в западных странах систему управления административной этикой в административной практике. Для этого требуется сформировать комплекс мероприятий, направленных на определение того, что является должным поведением для государственных служащих в практике, на разработку и реализацию связанных с этим стандартов и правил поведения чиновников. Одной из важнейших, но далеко не единственной составляющей подобной системы должен стать и Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации.

В заключение следует сказать, что административная практика является, с одной стороны, средой появления административной ошибки, а с другой — неотъемлемой частью практики. Для формирования в России положительного правового климата, соответствующего высоким юридическим стандартам, важно наметить направления решения юридических вопросов, определить ориентиры, раскрывающие смысл

¹² *Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis* Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2005.

¹³ *Васильев Д.* Кодекс поведения государственных служащих: Европейский опыт и российская действительность // Брифинг Московского Центра Карнеги. 2002. Т. 4, вып. 7. Июль. С. 1.

Административное и информационное право

норм и значение терминов, выработать образцы решения различных дел, заполнить пробелы в праве. В этом процессе административные ошибки играют значительную роль, если им уделяется достаточное внимание со стороны органов государственной власти. Анализ механизма их возникновения и последующие меры по их исправлению и недопущению способствуют конкретизации общих норм права в той мере, в какой это обусловлено потребностями общества и самой правовой системы. В этом случае органы исполнительной власти образуют существенную часть правовой культуры и способствуют положительному целенаправленному изменению общественной жизни.