

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЫЯВЛЕНИЯ, ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
И ИСПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОШИБОК

Н. А. Бочарникова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 17 июня 2009 г.

Аннотация: статья посвящена проблеме разработки правового механизма выявления, предупреждения и исправления административных ошибок, который, как представляется, должен базироваться на трехуровневой системе функционирования. Для эффективного разрешения данной задачи предлагается применять комплексный подход, включающий в себя различные правовые средства, способы и среду формирования.

Ключевые слова: правовой механизм, административные ошибки.

Abstract: this article is devoted to the problem of development legal machinery for administrative mistake detection, prevention and correction which should be based on three-level functioning system. It is necessary to apply an integrated approach, which includes different legal means, methods and formations environment.

Key words: legal mechanism, administrative mistakes.

Решение проблемы выявления, предупреждения и исправления административных ошибок играет значительную роль для нормального функционирования правовой системы в Российской Федерации. Разработка соответствующего правового механизма по преодолению ошибок сможет в большей степени облегчить проведение административной реформы.

Данная задача будет исполнена в случае выполнения двух условий:

1) четкой определенности нормативной природы и юридического статуса административной ошибки; 2) наличия процедуры ее выявления.

В разработке данной проблематики отправным пунктом может послужить определение, данное А. Б. Лисюткиным. «Механизм (выявления, предупреждения и исправления ошибок. — Н. Б.) — 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»¹.

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

¹ Лисюткин А. Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, 2001. С. 333.

пущенной ошибки; третий — деятельность суда и прокуратуры по данному вопросу².

Основанием отнесения конкретного негативного результата деятельности органов исполнительной власти к административной ошибке следует считать, исходя из ее определения, цели и юридически значимых действий 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. Не должны остаться в стороне и 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 литературе³, но, несмотря на это, он всегда будет

² См.: *Лисюткин А. Б.* Юридическое значение категории «ошибка». С. 326.

³ См., например: *Костенников М. В., Куракин А. В., Трегубова Е. В.* Административные запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // *Право и политика.* 2009. № 1. С. 70—83; *Какимжанов М. Т.* Государственная служба в России : история и современность // *История государства и права.* 2008. № 12. С. 38—40; *Филатова А. В.* Административные регламенты исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по контролю, надзору // *Трудовое право.* 2008. № 7. С. 19—22; *Долгополов О. И.* Проблемы текучести кадров на государственной службе // *Законодательство и экономика.* 2008. № 7. С. 43—48; *Шамрай М. С.* Формирование системы государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Буравлев Ю. М.* Виды государственной ответственности в системе государственной службы. М., 2008. 154 с.; *Нарожная Е. В.* О совершенствовании законодательства в сфере государственной службы // *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации.* 2006. № 2. С. 118—124; *Емельянова О. А.* Необходимость совершенствования правовой регламентации принципов государственной службы // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2007. № 1 (2). С. 176—184; *Железнякова Е. А.* Основные проблемы и политические аспекты реформирования государственной службы // *Международная научно-практическая конференция «Преступность в России : состояние, проблемы предупреждения и раскрытия преступлений» : сб. материалов.* Воронеж, 2008. Ч. 1. С. 131—136.

оставаться актуальным в любой стране, так как совершенствование государственной службы — одна из главных задач государства. Что касается проблемы создания правового механизма по предупреждению, выявлению и исправлению административных ошибок, то здесь следует остановиться на нескольких моментах.

Во-первых, для предупреждения административных ошибок большую роль играет квалификация государственных служащих. Не вызывает сомнения, что принимать на работу данную категорию работников можно лишь в соответствии с их квалификацией. 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 и при переводе следует считать тестирование, составленное с учетом вакантной должности, т.е. осуществление подбора государственных служащих по уровню их профессиональной компетенции, производимое с учетом личностных и деловых качеств. Желательно, чтобы данную проверку осуществляли независимые сотрудники, например из другой службы, другого района и т.п.

Целью тестирования должны стать, с одной стороны, 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 — определение индивидуально-психологических особенностей лица, претендующего на замещение той или иной государственной должности. Сегодня тестирование проводится лишь в некоторых государственных ведомствах⁴. По нашему мнению, следует законодательно закрепить проведение тестирования при приеме и перемещении государственных служащих.

В процесс развития правовой системы современной России вовлечено большое число государственных органов и должностных лиц, общественных объединений, юристов, специалистов разных отраслей знаний. При таком количестве людей возникают определенные трудности с поиском высококлассных специалистов для работы в государственных органах. Поиск административно-правовых средств борьбы с админист-

⁴ 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» // 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» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 1.

ративными ошибками должен основываться на учете субъективных особенностей служащих в рамках формирования системы управления государственной службой посредством совершенствования механизма кадрового обеспечения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Вторым ключевым моментом в системе механизма по предупреждению 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, которая может быть урегулирована только при условии детализации процесса 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 нормативно-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» (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 ноября 2007 г. № 813)⁵. Помимо этого нормативного акта большой интерес в этом направлении вызывают законопроект «Об административных процедурах» (вносился на рассмотрение в Государственную Думу — от 28.02.2001 № 64090-3 и от 16.03.2004 № 28350-4, но безрезультатно) и проект Федерального закона № 95013722-1 «О федеральных органах исполнительной власти»⁶.

Создание административных регламентов значительно способствует 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

⁵ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6285.

⁶ URL: <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=lawsearch/index.html>

служащим делать «лишние» действия, а также устраняет в какой-то мере 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 систематизации должно являться неотъемлемым элементом правового механизма, особенно, что касается предупредительных мер по отношению к административным ошибкам. При этом требуется использовать всю совокупность определенных приемов, правил, методов, применяемых как при разработке содержания и структуры правовых актов, так и при их претворении в жизнь, т.е. юридическую технику⁷.

В последние годы в отечественной правовой литературе заметно усилилось внимание к проблемам юридической техники⁸. Именно она является действенным инструментом в реализации прав и законных интересов граждан, защищая их от возможных ошибок со стороны органов государственного управления. Важно ведь не только знать свои права, но и 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 других нормативно-правовых актах⁹. В процессе развития юридической техники трудно переоценить роль Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов¹⁰, рекомендованных Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности. Этот документ, безусловно, оказывает положительное влияние на преодоление ошибок, связанных с содержанием и формой законопроектов, устранение разнобоя реквизитов и рубрик нормативных актов, утверж-

218 ⁷ См.: Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М., 2007. 858 с.

⁸ См., например: Рудольф фон Иеринг. Юридическая техника / сост. А. В. Поляков. М., 2008. 231 с.; Иванюк О. А. Качество закона и проблемы юридической техники // Журнал рос. права. 2008. № 2. С. 150—162; Дубровка А. В. Оценка соблюдения правил юридической техники при проведении юридической экспертизы нормативного правового акта // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2008. № 9. С. 53—57; Федорова Ю. В. Типичные нарушения общепринятых правил юридической техники в нормативных правовых актах, принятых органами государственной власти Томской области // Там же. 2007. № 10. С. 17—21.

⁹ СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 240.

¹⁰ См.: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2003. С. 46.

дение стереотипной структуры, единого стиля изложения, тщательной отработки механизма действия законов.

На региональном уровне некоторые вопросы юридической техники закреплены в специальных законах («законы о законах»), посвященных правотворчеству, законодательному процессу¹¹. К сожалению, данные законы существуют не во всех регионах, а в Российской Федерации отсутствует обобщающий закон. Так, проект Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» № 96700088-2 был отклонен Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹². 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 законодательстве¹³. 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.

Преыдушие 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, куда направляются обращения, руководствуются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁴. КоАП РФ определяет порядок подачи, рассмотрения жалоб и исполнения принятых по ним решений (ст. 30.1—30.11). Об отдельных формах обращения граждан и порядке 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, где также уточнено, что обращаться можно устно и письменно, индивидуально и коллективно (ст. 33).

По мнению В. Комиссарова, для эффективной реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

¹¹ Закон Воронежской области № 11-З «О нормативно-правовых актах Воронежской области» : принят областной Думой 19 января 1995 г. (в ред. законов Воронежской области от 18.07.1995 № 21-з, от 26.11.2001 № 26-III-ОЗ, от 14.11.2003 № 57-ОЗ, от 16.07.2004 № 37-ОЗ, от 12.03.2008 № 1-ОЗ).

¹² СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 1982.

¹³ См.: Обзор практики рассмотрения дел по спорам, связанным с применением главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. URL: http://irkutsk.arbitr.ru/arbitr_practice/obzori/obzor1_nalog?PHPSESSID=3e5f50e56471ab805515c431bb6b0644

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Федерации» очень важен другой Федеральный закон от 21 января 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вступает в силу только с 1 января 2010 г.¹⁵ Конечно, у этого Закона есть и свои недостатки, например, касаясь определения порядка взимания платы за предоставление информации и объема информации, предоставляемой на бесплатной основе, при том, что доступ граждан к Интернет и СМИ порой ограничен и требует дополнительных материальных затрат.

Значение указанного Закона для предупреждения, 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»¹⁶.

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, изменения. С одной стороны, жалобы обеспечивают защиту прав граждан и оперативное исправление допущенных ошибок, с другой — они способствуют устранению

¹⁵ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 469.

¹⁶ 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).

недостатков в работе субъектов власти, укреплению законности, выявлению слабых мест в деятельности и как следствие улучшению работы администрации. В нашей стране корректно выделять два порядка обжалования: административный (внесудебный) либо 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, способов увеличения эффективности работы.

Деятельность органов государственной власти по этому направлению составляет третий уровень правового механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок.

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

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 прокуроров можно назвать участие в административном судопроизводстве в целях защиты прав и свобод человека и гражданина от административного произвола и административных барьеров¹⁷.

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 эффек-

¹⁷ См.: Буянский С. Г. Особенности деятельности российской прокуратуры в условиях административно-правовой реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

тивности 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 этом омбудсмены занимают 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 омбудсмена 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», т.е. ситуации, когда права и интересы человека нарушают административные ошибки государственных служащих. Поэтому институт омбудсмена, или Уполномоченного по правам человека, можно рассматривать как один из перспективных элементов правового механизма в процессе решения задачи административной реформы по становлению институтов вневедомственного обжалования действий сотрудников администрации. Главная сложность для деятельности Уполномоченного по правам человека — это создание в гражданском обществе и структурах власти политической и правовой культуры, в рамках которой российский омбудсмен сможет эффективно выполнять возложенные на него функции. Этот процесс займет больше времени, чем законопроектные работы и формирование самой службы Уполномоченного. Именно принятие соответствующего «омбудсменовского» мышления, включающего в себя терпимые взаимоуважающие отношения гражданина и государственных служащих, потребует многих лет.

К сожалению, механизм защиты прав в современной России акцентирован в большей мере на защиту государства и его институтов, чем на обычных граждан, к тому же сейчас наблюдается рост критической массы нарушений конституционных прав. Омбудсмен должен стать неотъемлемой частью сформировавшегося на данный момент механизма правовой защиты, учитывая то обстоятельство, что он не располагает императивными правовыми средствами воздействия на соответствующие государственные органы. Уполномоченный по правам человека и гражданина должен помочь в создании «каналов общения» между государственным аппаратом и гражданами. Но при этом он не должен быть рассмотрен 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 связан в первую очередь 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 в свою очередь 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 этом направлении был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁸. Данный нормативный акт должен помочь субъектам предпринимательства следить за соблюдением государственными органами (их должностными лицами) предписаний, касающихся проведения мероприятий по контролю, поскольку нарушение практически каждого из них при наличии определенных условий может служить основанием для признания акта недействительным в судебном или административном порядке (ст. 21, 23, 24). 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»¹⁹. 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»²⁰.

Не менее важен другой нормативный акт в сфере защиты прав граждан — это Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд

¹⁸ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

¹⁹ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)».

²⁰ Там же.

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²¹. Именно он определяет основной порядок подачи жалоб в суд на органы государственной власти. В нем особо подчеркнуто, что «ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», статьями 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²².

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.²³

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

Не вызывает сомнения, что именно суды, принимающие обязательные решения, являются наиболее эффективной формой в структуре правового механизма по выявлению, предупреждению и исправлению административных ошибок. Основная проблема заключается в сроках рассмотрения, которые могут 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 для реализации принятого решения. Одним из выходов из данной ситуации может стать система специальных административных судов (независимых от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции), кото-

²¹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 772.

²² Там же. 2003. № 22. Ст. 2065.

²³ Декларация прав и свобод человека. М., 2008. С. 11.

рые были бы компетентны рассматривать споры в сфере административного права. Данной проблеме в настоящее время в отечественной литературе уделяется много внимания²⁴.

Специализированный орган административной юстиции — административный суд делает более значительный акцент на специфике дел, возникающих из административно-правовых отношений. Следует подчеркнуть, что Конституция РФ (особо следует отметить ст. 118, которая закрепила институт административного судопроизводства), а также Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»²⁵ направлены на развитие всех форм осуществления судебной власти, но, к сожалению, в настоящее время 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»²⁶ — первая в современной истории России официальная попытка решить давно назревшую проблему в институциональном плане, однако он так и 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 по времени процесс требует неотлагательно разрешения. Сейчас необходимо придать ему новый импульс и закрепить законодательно, так как с каждым годом увеличивается количество обращений граждан в суды с исками на неправомерные акты и действия органов публичной администрации, т.е. государственных органов и органов местного самоуправления. При этом нередко Верховный или Высший Арбитражный суды признают не соответствующими федеральному закону некоторые нормативные акты Правительства или федеральных министерств. И в районных судах многих регионов почти половину гражданских дел составляют именно споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления.

²⁴ См., например: Соколов И. А. Кодекс административного судопроизводства : анализ спорных положений. Перспективы процессуального обеспечения деятельности судов по рассмотрению административно-правовых споров // Закон и право. 2009. № 1. С. 58—62; Комлев С. В. Некоторые доводы в пользу создания в России системы административных судов // Рос. судья. 2008. № 4. С. 33—35; Сергеев Ю. В. Проблемы учреждения системы административных судов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Стариков Ю. Н. Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против». М., 2004. 128 с.

²⁵ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

²⁶ Законопроект «О федеральных административных судах в Российской Федерации» № 7886-З от 21.09.2000. URL: <http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=lawsearch/index.html>.

Это свидетельствует о том, что институт административной юстиции, т.е. 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 России.

Защита прав граждан от административных ошибок — одна из труднорешаемых 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, т.е. к судебному разрешению спора с органами публичной власти.

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

Все это говорит о необходимости объединения усилий научного и экспертного сообщества, заинтересованных государственных и общественных организаций по развитию административной юстиции как комплексной системы разрешения административно-правовых споров, обжалования неправомερных действий администрации²⁷.

Итак, обозначим основные направления, которые должны быть детально проработаны для создания эффективного правового механизма по предупреждению, выявлению и исправлению административных ошибок:

- подготовка, включая повышение квалификации и переподготовки, специалистов;
- совершенствование компетенции государственных служащих;
- улучшение юридической техники, обеспечение высокого качества правотворчества;

²⁷ См.: Сунгуров А. Ю. Институт обжалования административных решений : на пути к административной юстиции // Актуальные экономические проблемы России. 2006. № 4.

— 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;

— усиление внимания к обращениям граждан (заявлениям, жалобам и предложениям);

— создание специализированных административных судов и кодекса об административном производстве;

— совершенствование деятельности Уполномоченного по правам человека и гражданина и других вневедомственных государственных институтов, занимающихся вопросами обращения граждан.

Данные предложения носят общий характер и не исключают дополнений и изменений. Вместе с тем для решения указанной проблемы необходимо использовать обозначенный выше комплексный подход, который должен укрепить законность и правопорядок и помочь в становлении правового государства в России.

Воронежский государственный университет

Бочарникова Н. А., соискатель кафедры административного и муниципального права

E-mail: nnata@km.ru,

vpg@inbox.ru

Тел.: (4732) 63-26-55

Voronezh State University

Bocharnikova N. A., Postgraduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: nnata@km.ru,

vpg@inbox.ru

Tel.: (4732) 63-26-55