

На правах рукописи



Рысай Борис Георгиевич

**ВНЕСУДЕБНЫЕ ФОРМЫ РАЗРЕШЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СПОРА**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Шмалий Оксана Васильевна

Официальные оппоненты: **Зеленцов Александр Борисович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы
народов» / кафедра административного и
финансового права, профессор

Занина Татьяна Митрофановна,
кандидат юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Воронежский институт
Министерства внутренних дел Российской
Федерации» / кафедра административной
деятельности ОВД, профессор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
университет»

Защита состоится 28 сентября 2018 г. в 15 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. За последние десятилетия в сфере взаимодействия субъектов, наделенных публично-властными полномочиями с гражданами и организациями, произошли глубокие преобразования. Законодательство в данной сфере развивается крайне стремительно, принимается огромное число нормативных правовых актов в сфере публичного управления, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, происходит усложнение административных процедур, участниками которых являются граждане и организации. Вместе с тем, современное нормативное переустройство публичного управления обнаруживает необходимость грамотного и последовательного закрепления правовых технологий разрешения административных споров, выработки новых форм социального сотрудничества, в частности, таких, как примирение и медиация (посредничество).

Значимость внесудебных форм разрешения административных споров посредством процедур примирения и медиации (посредничества) в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций очевидна. Данные формы позволяют обеспечить качественное, своевременное, с наименьшими затратами и сохранением конфиденциальности разрешение административных споров. Это тем более важно, поскольку позволяет снизить загруженность судов, избежать материальных затрат, связанных с осуществлением судебного производства, и при этом избежать определенного рода тенденциозность принятия судебных решений в пользу государства.

Комплексный анализ состояния административного законодательства свидетельствует об отсутствии в России определенно выраженной парадигмы сосуществования и взаимодействия внесудебных и судебных процедур разрешения административных споров. В административном законодательстве России примирительные процедуры, осуществляемые сторонами самостоятельно

или с участием медиатора, не предусмотрены. Нормы, которые могли бы регулировать такие процедуры в КоАП РФ и Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», отсутствуют, в то время как в процессуальном законодательстве они получили значительное развитие. Подобное положение не отвечает потребностям демократизации и гуманизации публичного управления и не учитывает положительный мировой опыт в разрешении административных споров. В этой связи, необходимы кардинальные изменения действующего административного законодательства с целью внедрения более эффективных и прозрачных процедур рассмотрения административно-правовых споров, основанных на медиации, посредничестве, компенсационности.

Анализ практики законодательного регулирования административного процесса в зарубежных странах показывает, что российское административное законодательство находится в начальной стадии развития современных процедур разрешения административно-правовых споров. Это, несомненно, не позволяет в полной мере внедрять передовые стандарты публичного управления, основанные на международных актах, принципах и правилах, и реализовывать публичное управление, когда человек, его права, свободы и законные интересы являются высшей ценностью в обществе.

Внесудебные формы разрешения административных споров должны занять достойное место в системе взаимодействия граждан и субъектов, наделенных властными полномочиями. Совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики внесудебного разрешения административных споров с учетом особого положения лица в административном споре как слабой, менее защищенной стороны, должно привести в целом к повышению эффективности государственного управления, обеспечить надлежащее и качественное изменение положений невластных субъектов в административно-правовом споре.

Учитывая ограниченность научных исследований, отсутствие законодательной регламентации внесудебного разрешения административных споров посредством процедур примирения и медиации (посредничества) представляется актуальной постановка и решение задач в рамках тематики диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Проблемам разрешения административных и публичных споров посвящены работы следующих авторов: А.Е. Аврутина, А.А. Власова, И.М. Дивина, А.Б. Зеленцова, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, Н.Г. Кипер, Е.Б. Лупарева, У.В. Метелевой, Ю.В. Надольской, А.И. Окунева, Ю.А. Поповой, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Н.В. Сухаревой, Н.Ю. Хаманевой, О.В. Чикалиной, Ф.Ф. Яхина и др. Эти работы позволили выявить существующие пробелы в теории и действующем законодательстве на современном этапе и предложить некоторые рекомендации по их восполнению. Тем не менее, работ, специально посвященных системному исследованию разрешения административного спора во внесудебных формах, до настоящего времени не было.

Следует отметить ряд диссертационных работ, посвященных многостороннему исследованию проблематики административного спора, в том числе: Е.Б. Лупарев «Административно-правовые споры» (Воронеж, 2003); А.А. Брыжинский «Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России» (Саранск, 2005); М.А. Романенко «Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина» (Саратов, 2008); Е.В. Сазонов «Разрешение таможенных споров в Российской Федерации» (М. 2005); Н.Г. Кипер «Разрешение административных споров по обращениям граждан» (М. 2008); А.В. Белоусова «Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США» (М. 2008); М.А. Иванова «Институционально-правовой механизм рассмотрения налоговых споров во Франции» (М. 2006); М.В. Аракелова «Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений» (М. 2017).

Кроме того, необходимо отметить труды ряда зарубежных авторов, которые также посвящены проблематике административного спора, в том числе работы Г. Брэбана, Ж. Веделя, Р. Драго, С. Поповича, Р. Шарвена, Р. Шапю, К. Экштайна и других.

Объектом исследования являются административно-правовые и административно-процессуальные отношения, возникающие в процессе внесудебного разрешения административного спора между субъектами, наделенными публично-властными полномочиями, и гражданами и организациями.

Предметом исследования являются нормы административного права и административно-процессуального права, закрепляющие порядок и процедуры урегулирования административного спора во внесудебных формах, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, акты официального толкования правовых норм в сфере разрешения административных споров, а также соответствующая правоприменительная практика, возникающая в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

Цель исследования состоит в разработке теоретических положений о формах внесудебного разрешения административных споров и предложений по развитию и совершенствованию соответствующих норм административного и административно-процессуального законодательства.

Для достижения поставленной цели исследования сформулированы и решены следующие конкретные **задачи**:

- анализ сущности эффективного механизма разрешения административных споров как признака правового государства;
- выработка понятия и классификация форм внесудебного разрешения административных споров;
- систематизация правовых принципов внесудебного разрешения административных споров;

- выявление недостатков действующего порядка рассмотрения административной жалобы;
- рассмотрение особенностей процедур примирения сторон самостоятельно и с участием посредника (медиатора);
- систематизация российских и зарубежных теоретических исследований по теме внесудебного разрешения административных споров;
- анализ отечественного и зарубежного законодательства, регулирующего внесудебное разрешение административных споров;
- разработка предложений по нормативному закреплению в административном и административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации дополнительных правовых инструментов внесудебного разрешения административных споров.

Методологическую основу исследования составили общенаучные, частнонаучные и специальные методы.

Из общенаучных методов были использованы методы аналогии, анализа и синтеза, исторический, логический, а также эвристические методы – индукция и дедукция. Общенаучная методология познания позволила на основе правил формальной логики изучить предмет исследования с точки зрения выявления его признаков и свойств, внутренней структуры в единстве составных элементов, синтезировать понятийный аппарат (понятия административно-правового (административного) спора, внесудебной формы разрешения административного спора, принципов разрешения административного спора), разработать классификации административных споров, принципов разрешения административных споров, выявить исторический контекст внесудебного разрешения административного спора, осуществить поиск моделей внесудебного разрешения административного спора, а равно показать взаимосвязь между отдельными составляющими института внесудебного разрешения административного спора.

Из частнонаучных методов был использован статистический метод, который позволил сформировать эмпирическую базу исследования на основе официальных статистических данных и данных, полученных посредством анкетирования, проведенного диссертантом среди государственных и муниципальных служащих.

Среди специальных юридических методов исследования использованы следующие: формально-юридический, историко-правовой, а в части исследования зарубежных теорий и нормативных актов по вопросам разрешения административных споров применен сравнительно-правовой метод. Формально-юридический метод позволил изучить внесудебные формы разрешения административных споров как самостоятельное, специфическое явление правовой действительности. Историко-правовой метод позволил показать исторический аспект развития законодательства о внесудебном разрешении административных споров.

Совокупность методов научного познания, использованных в диссертации, обоснована необходимостью исследовать рассматриваемые явления в их динамике, что обуславливает применение всеобщего диалектического метода.

Описанная методология позволила провести комплексный анализ предмета исследования.

Теоретической основой исследования выступили научные труды российских и зарубежных авторов по философии (Аристотель, Ф. Бэкон, Т. Гоббс, Б.А. Кистяковский, А.В. Кубицкий, А.В. Мельникова и др.), теории государства и права (М.И. Абдулаев, В.П. Баландин, В.В. Глазырин, С.А. Комаров, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.И. Никитинский, А.А. Павлушин, И.С. Самощенко и др.), истории государства и права (А. Арциховский, В. Борковский, С.И. Штамм и др.), конституционному праву (И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло, Г.И. Иванец, А.В. Иванченко, И.В. Калинин, В.И. Червонюк и др.), административному праву и административному процессу (Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, Г. Брэбан,

И.А. Галаган, Т.М. Занина, Н.А. Зеленцов, А.С. Дугенец, А.И. Каплунов, И.Ш. Киясханов, В. Кобалевский, Н.Г. Козлов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Н.М. Коркунов, Б.М. Лазарев, Е.Б. Лупарев, А.В. Мартынов, Ю.И. Мигачев, А.И. Окунев, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Г.В. Севастьянов, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.В. Тихомиров, В.Ю. Ухов, О.В. Шмалий, А.Б. Ямпольская и др.), налоговому праву (М.В. Карасева и др.), гражданскому процессуальному праву (Е.В. Васьковский, Р.Е. Гукасян, М.А. Гурвич, Н.А. Чечина), арбитражному процессу (А.В. Абсалямов, И.Г. Арсенов, Е.А. Виноградова В.В. Яркова). Исследование особенностей разрешения административных споров во внесудебном порядке также потребовало изучения работ по психологии и социологии конфликта (О.В. Аллахвердов, М.И. Еникеев, А.Д. Карпенко и др.).

Правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Директива № 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и другие нормативные правовые источники.

В диссертации было проанализировано также зарубежное законодательство: Закон Германии «О поддержке медиации и других процедур внесудебного урегулирования конфликтов» от 21 июля 2012 г., Гражданский процессуальный кодекс Франции, Законодательный декрет от 4 марта 2010 (Италия), Закон Кыргызской Республики от 4 июня 2002 года «О судах аксакалов», Закон КНР «О народной медиации» от 01.01.2011 и иные зарубежные нормативные источники.

Эмпирическую базу исследования составили:

– судебная практика, в том числе постановления Европейского Суда по правам человека, решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в том числе Верховного Суда Российской Федерации, связанная с внесудебным разрешением административных споров;

– информация официальных порталов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (kremlin.ru, donland.ru и др.), а также данные средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

– официальные данные и статистическая информация по рассмотрению обращений граждан в системе государственного и муниципального управления;

– материалы анкетирования 100 государственных гражданских служащих – сотрудников подразделений органов исполнительной власти Российской Федерации, а также муниципальных служащих, рассматривающих административные споры во внесудебном порядке;

– аналитические обзоры и информационные материалы, представленные Правительством Ростовской области, Пенсионным фондом Российской Федерации, Центральным арбитражным комитетом Государственной корпорации «Росатом» и арбитражными комитетами дивизионов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в самой постановке проблемы и заключается в том, что оно является одним из первых в современной отечественной науке административного права и процесса диссертационных исследований, которое направлено на теоретическое обоснование совершенствования и дальнейшего развития внесудебных форм разрешения административных споров посредством применения альтернативных способов их урегулирования, в частности примирения сторон и медиации.

В результате проведенного исследования:

– *представлено* авторское понимание внесудебного разрешения административного спора, основанное на анализе процессуальной деятельности уполномоченных субъектов, направленной на преодоление разногласий, вытекающих из административных и административно-процессуальных правоотношений;

– *обоснована* целесообразность применения процедур примирения сторон и примирения с участием посредника (медиации), позволяющих устранить разногласия, возникающие между субъектами административно-правовых отношений;

– *проведена* классификация административных споров на основе критериев, характеризующих содержание, субъектов и сферы реализации административных правоотношений;

– *раскрыта* в авторской интерпретации конструкция форм внесудебного разрешения административных споров, основанная на анализе признаков и видовой интерпретации внесудебного разрешения административного спора;

– *выявлены* условия и причины, препятствующие применению инновационных форм (примирение сторон, медиация) во внесудебном разрешении административных споров;

– *выделены* специальные и институциональные принципы общеправового и отраслевого характера, присущие внесудебному разрешению административного спора в современных условиях социально-экономического и политического развития государства и общества;

– *предложены* меры по совершенствованию действующего российского законодательства о внесудебных формах разрешения административного спора.

На защиту выносятся следующие **положения диссертации, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Определено, что административно-правовой (административный) спор – это правовой конфликт, основанный на разногласии, возникающем между субъектом административного и (или) административно-процессуального

правоотношения, наделенным публично-властными полномочиями (в том числе в порядке делегирования), либо обеспечивающим исполнение публично-значимых функций, с одной стороны, и гражданином (или организацией), участвующими в этих отношениях - с другой стороны, по поводу реализации, предоставления, защиты или восстановления прав, свобод и законных интересов гражданина (или организации), возложения на них юридических обязанностей, привлечения их к юридической ответственности в сфере публичного управления, которое может быть разрешено в судебном и (или) во внесудебном порядке в рамках соответствующих административно-процессуальных отношений.

2. Предложена классификация административных споров на основе следующих критериев: по содержанию спорного правоотношения (возникающие из административно-регулятивных правоотношений; возникающие из административно-охранительных правоотношений); в зависимости от сферы реализации административных правоотношений (внутренние споры, внешние споры); по субъекту, уполномоченному разрешать административные споры (споры, разрешаемые органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях; споры, разрешаемые должностными лицами; споры, разрешаемые органами и должностными лицами, уполномоченными их рассматривать в случае упразднения, реорганизации или переименования органов); по содержанию затрагиваемых спором общественных отношений (споры, рассматриваемые органом государственной власти или его должностным лицом самостоятельно, без участия третьих лиц, решение которого, в свою очередь, может привести к применению санкций той или иной нормы административного законодательства; медиация, с привлечением физического лица, для разрешения конфликта на основании добровольного согласия сторон; примирение сторон).

3. Определено, что внесудебное разрешение административного спора – это основанная на нормах административно-процессуального права деятельность органов исполнительной власти и иных уполномоченных субъектов,

направленная на преодоление разногласий, вытекающих из административных правоотношений, вне (без) судебного производства. Соответственно, внесудебное разрешение административного спора представляет собой процессуальную форму деятельности органов исполнительной власти и иных уполномоченных субъектов, в том числе с применением соответствующих альтернативных процедур (примирение сторон, медиация).

4. Обоснована система принципов административно-процессуального института внесудебного разрешения административных споров: общеправовые (законность, справедливость, публичность, компетенционность, равенство лиц перед законом, ответственность государственного органа и лиц, участвующих в деле); отраслевые организационные (сочетание начал единоличности и коллегиальности при рассмотрении административных дел, независимость административно-юрисдикционного органа и подчинение его только закону); отраслевые функциональные (процессуальное равноправие сторон, презумпция невиновности, принцип государственного языка, прозрачность рассмотрения административного дела, принцип процессуальной истины, оперативность, непосредственность рассмотрения дела, процессуальная экономия, процессуальное руководство органа административной юрисдикции).

5. Обоснован вывод о важности разработки в доктрине административного права эффективного механизма преодоления административного спора посредством использования внесудебных ресурсов, основанных на приоритетном применении медиативных форм урегулирования спора (процедуры медиации и примирения). Важную роль для концептуального обоснования такого механизма играют выводы о цели применения процедур примирения, о классификации административных споров, о группировке форм внесудебного разрешения административных споров. Аргументирована позиция о необходимости качественного изменения правового регулирования в этой сфере, реализуемого с целью обеспечения оптимального баланса публичного и частного интересов.

6. В целях соблюдения баланса публичного и частного интересов в рамках внесудебных форм разрешения административного спора необходимо законодательно закрепить административно-процессуальные статусы таких участников административного производства по разрешению административного спора, как представитель, посредник, медиатор, для чего предлагается:

– дополнить Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» статьей 4.1 «Задачи рассмотрения обращения» следующего содержания: «Задачами рассмотрения обращений граждан являются: защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение обращений; укрепление законности и предупреждение нарушений; содействие примирению и применению процедуры примирения сторон»;

– дополнить ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» пунктом 6 следующего содержания: «обращаться лично и (или) через представителей в общем порядке на основе полномочий, установленных законом»;

– дополнить ст. 5 Федерального закона 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подп. 7 в следующей редакции: «Стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или применить процедуру медиации, если это не противоречит федеральному закону»;

– дополнить Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» статьей 19.1 «Оказание бесплатной юридической помощи посредниками (медиаторами)» в следующей редакции: «Посредники (медиаторы) в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением действий по примирению с участием

посредника (медиатора) по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений»;

– дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ статьей 29.14 «Примирение по делу об административном правонарушении», в которой закрепить право органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении и лица, в отношении которого ведется данное производство, на заключение соглашения о примирении при возникновении спора о законности привлечения указанного лица к административной ответственности; право должностного лица приостанавливать производство по делу об административном правонарушении на срок, необходимый для реализации процедуры примирения; возможные условия, а также форму и содержание соглашения о примирении; порядок утверждения соглашения о примирении; форму процессуального документа, составляемого должностным лицом административно-юрисдикционного органа по результатам рассмотрения вопроса об утверждении соглашения о примирении; порядок, сроки обжалования и исполнения соглашения о примирении. К числу возможных условий, на которых может быть заключено соглашение о примирении по делу об административном правонарушении могут быть отнесены, например, устранение в согласованный срок допущенных нарушений законодательства, образующих событие и состав административного правонарушения, исключение из протокола об административном правонарушении отдельных нарушений законодательства, не подтвержденных достаточным объемом доказательств, с наличием которых лицо не согласно, добровольная уплата лицом в бюджет денежной суммы, соответствующей минимальному размеру предусмотренного за совершенное административное правонарушение административного штрафа без вынесения постановления о назначении административного наказания.

7. Доказана необходимость развития посредничества как формы внесудебного разрешения административных споров. Предложено признать

медиацию в качестве обязательного способа досудебного разрешения некоторых категорий административных споров, а именно, возникающих в рамках административных и административно-процессуальных отношений, связанных, в частности, с лицензированием отдельных видов деятельности, выдачей иных специальных разрешений, государственной регистрацией объектов и прав на них, взиманием обязательных платежей (налогов, сборов, пошлин), споров между соответствующими органами публичного управления и физическими лицами (организациями), обусловленные наличием разногласий по техническим, финансовым и иным специальным вопросам, например, по вопросам оценки стоимости имущества, подлежащего передаче (изъятию), соблюдения лицом специальных технических и иных обязательных требований при эксплуатации различных объектов и оборудования, соответствия подготовленной им специальной документации (проектной, технической) установленным нормативным требованиям, правильности исчисления налога, сбора или пошлины, наличия имущественного или иного ущерба, причиненного государству, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу. При разрешении таких споров необходимо участие соответствующих компетентных специалистов, которые и могут выступать в качестве медиаторов.

8. В связи с обоснованием необходимости медиативного разрешения отдельных категорий административных споров необходимо внести следующие изменения и дополнения в действующее федеральное административное и административно-процессуальное законодательство:

1) в Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»:

– часть 2 статьи 1 изложить в следующей редакции: «Настоящим Федеральным законом регулируются отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической

деятельности, а также спорам, возникающим из административных, трудовых и семейных правоотношений»;

– дополнить часть 3 статьи 1 абзацем следующего содержания: «Основания и порядок досудебного урегулирования споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, определяются федеральными законами, регулируемыми соответствующие правоотношения»;

– часть 5 статьи 1 изложить в следующей редакции: «Процедура медиации не применяется к коллективным трудовым спорам, а также спорам, возникающим из отношений, указанных в части 2 настоящей статьи, в случае, если такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы, за исключением абз. 2 части 3 статьи 1».

2) Федеральные законы от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также иные федеральные законы, регламентирующие порядок выдачи специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности, совершение отдельных действий, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Налоговый кодекс Российской Федерации дополнить нормами, предусматривающими обязательность досудебного медиативного разрешения возникающих при применении указанных законов административных споров, обусловленных разногласиями по техническим, финансовым и иным специальным вопросам, урегулирование которых требует участия специалиста.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что:

– обоснованы положения, направленные на расширение представлений о внесудебных формах разрешения административных споров;

– сформулированы основы административно-процессуальной модели внесудебного разрешения административного спора как важного элемента административно-юрисдикционной деятельности в части понятийного аппарата, видовой спецификации образующих его форм и правовых принципов;

– раскрыты теоретические и практические проблемы производства по административным жалобам, в том числе в части его деликтной составляющей; исследована правовая природа административной жалобы; выявлены системные недостатки законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и предложены пути их преодоления;

– доказана допустимость и необходимость примирительных процедур, обеспечивающих внесудебное разрешение административных споров, и сформулированы предложения по формированию системы правовых норм, позволяющих в рамках действующих примирительных инструментов учесть примирение в связи с разрешением административного спора.

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что внесенные авторские предложения и рекомендации могут быть использованы образовательными организациями высшего образования, реализующими образовательные программы подготовки по направлению «Юриспруденция» при разработке курсов лекций, а также преподавании дисциплин «Административное право», «Административный процесс». Результаты исследования могут применяться в нормотворческой и правоприменительной, в том числе юрисдикционной, деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на научно-практических конференциях: II-й Молодежный законотворческий форум; Международная научно-практическая конференция молодых ученых, аспирантов и студентов «Современные тенденции в государственном и муниципальном управлении, экономике, политике, праве», 27 ноября 2014 г.; Международная научно-практическая конференция, посвященная 100-летию со дня основания Южного федерального университета, «Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики», 2015 г.; III Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях», 11 июня 2016 г.; II ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая состоялась 29–30 июня 2017 года на базе Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Кроме того, апробация результатов настоящего исследования проводилась в рамках подготовки научных публикаций, а также в педагогической деятельности диссертанта.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в десяти научных статьях, шесть из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, состоящих из семи параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы исследования, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены объект и предмет исследования, его цели, задачи и методология, обоснована научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость исследования, приведены аргументы в пользу достоверности и данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

Первая глава – «Внесудебное разрешение административных споров как гарантия прав и свобод личности» – включает три параграфа.

В первом параграфе – *«Эффективный механизм разрешения административных споров как признак правового государства»* – автор на основе общетеоретической концепции правовой государственности и конституционных норм обосновывает право гражданина на использование внесудебных форм разрешения административного спора посредством развернутого процессуального механизма, а также определяет понятие административного спора.

На основе анализа действующего законодательства, теоретических подходов к пониманию эффективности в праве, а также на основе исследования зарубежного опыта автор приходит к выводу о том, что эффективный механизм разрешения административно-правовых споров можно рассматривать как один из признаков правовой государственности, который опосредован эффективностью административно-правовых и административно-процессуальных норм, закрепляющих механизм внесудебного разрешения административного спора, в том числе деятельность уполномоченных субъектов, осуществляющих реализацию соответствующих административно-правовых и административно-процессуальных норм, а равно обеспечивающий законность деятельности всех участников процессуальной деятельности, направленной на преодоление

разногласий, вытекающих из административных и административно-процессуальных правоотношений. Такого рода механизм призван обеспечить адекватное соотношение частного и публичного интереса в публичном управлении, обратную связь государства с обществом, а также возможность самозащиты граждан в сфере деятельности публичной администрации по поводу действий (решений) субъектов государственного и муниципального управления, нарушающих права и свободы граждан.

Автор отмечает отсутствие единообразного подхода к определению понятия и содержания административного спора, а также его легальной дефиниции.

В целях формирования понятия административного спора автор анализирует соответствующий категориальный ряд и приходит к следующим выводам. Родовым понятием этого ряда выступает «спор в сфере управления». Это понятие охватывает широкий круг противоречивых ситуаций, возникающих в деятельности субъектов публичного управления, которые могут быть связаны с реализацией их властных полномочий, а могут иметь иные основания. Более узким по объему содержания понятием является «управленческий спор». Это понятие используется для обозначения конфликтных отношений, связанных с отправлением власти в процессе управления. Юридической разновидностью управленческого спора является административно-правовой (административный) спор, синонимом которого выступает понятие «спор, возникающий из административно-правовых отношений». Последний может принимать форму как спора о субъективном праве (спор о праве административном), так и спора об объективном праве (в рамках оспаривания нормативных актов). Конструирование дефиниции административного спора также было основано на сравнительном анализе административного спора с конституционно-правовыми, гражданско-правовыми и трудовыми спорами.

Результатом этой части исследования стала авторская дефиниция административно-правового (административного) спора, а также их

систематизация на основе ряда критериев: по содержанию спорного правоотношения; по субъекту, уполномоченному разрешать административные споры; по сфере реализации административных правоотношений; по содержанию процедур разрешения спора.

Во втором параграфе – *«Понятие и виды форм внесудебного разрешения административных споров»* – выявлена спецификация понятия внесудебного разрешения административного спора и его форм.

Автор предлагает дефиницию внесудебного разрешения административного спора в контексте доктрины административного процесса, а также конструирует понятие формы разрешения административного спора путем корреляции философскому и теоретико-правовому пониманию формы, а также на основе доктринальных подходов к понятию внесудебного разрешения административных споров.

В соответствии с современными реалиями правовой теории и практики автор говорит о следующих формах разрешения административных споров во внесудебном порядке: внесудебное разрешение административного спора государственными или муниципальными органами и их должностными лицами, медиация (посредничество), деятельность омбудсмана, процедура примирения сторон. При этом ограничения в возникновении новых форм отсутствуют.

В третьем параграфе – *«Правовые принципы внесудебного разрешения административных споров»* – автор формулирует соответствующую систему принципов.

Автор предлагает дефиницию принципов внесудебного разрешения административных споров и формирует их общую конструкцию путем выделения двух системообразующих групп – общеправовые (присущие всем видам юрисдикционного процесса) и отраслевые (характеризующие административный процесс внесудебного разрешения административных споров); вторая группа, в свою очередь, образует отраслевые организационные (определяют институциональные основы устройства административно-процессуальной формы

внесудебного разрешения административного спора) и отраслевые функциональные (определяют основы регламентации деятельности субъектов внесудебного разрешения административного спора).

Общеправовыми принципами административно-процессуального института внесудебного разрешения административных споров являются: законность, справедливость, публичность, компетенционность, равенство лиц перед законом, ответственность государственного органа и лиц, участвующих в деле. Отраслевые организационные принципы включают: сочетание начал единоначалия и коллегиальности при рассмотрении административных дел, независимость административно-юрисдикционного органа и подчинение его только закону. К отраслевым функциональным принципам административного процесса относятся принципы: процессуальное равноправие сторон, презумпция невиновности, принцип государственного языка, прозрачность рассмотрения административного дела, принцип процессуальной истины, оперативность, непосредственность рассмотрения дела, процессуальная экономия, процессуальное руководство органа административной юрисдикции.

Вторая глава – «Производство по рассмотрению административных жалоб» – включает два параграфа.

В первом параграфе – *«Право на административную жалобу и порядок его реализации»* – автор рассматривает право на общую и специальную административную жалобу как элемент права граждан на обращение и составляющую механизма внесудебного разрешения административного спора.

Жалоба рассматривается как просьба материально-правового характера, которая вытекает из спорного правоотношения и обращена к уполномоченному субъекту. Материально-правовая просьба имманентно взаимосвязана с процедурой обращения в компетентный орган. Юридическое значение такой просьбы, которая является содержанием жалобы, сохраняется до момента окончания разрешения административного спора и принятия решения либо отказа от жалобы. Соответственно, предъявление просьбы, ее содержание и объем

являются элементами права на административное обжалование и, одновременно, детерминируют возможность последующего судебного контроля. Просьба о защите или восстановлении нарушенного права индивидуализирует административную жалобу, а обращение является условием для начала жалобного производства. Иными словами, процедурная составляющая жалобы выражается в форме обращения к уполномоченному субъекту, материальная – в форме просьбы о защите или восстановлении нарушенного права.

Право жалобы предполагает свободное волеизъявление индивида по поводу инициирования жалобного производства или отказа от жалобы. При этом отказ от жалобы представляет собой односторонний акт, исключающий конфликт интересов между жалобщиком и государством в лице уполномоченных субъектов.

Таким образом, с помощью жалобы гражданин стремится обеспечить защиту своих прав, свобод и законных интересов или устранение уже произошедших нарушений прав в рамках административного спора. При этом автор отмечает ряд недостатков действующего законодательства в части регламентации порядка обращения гражданина, в связи с чем высказаны предложения по внесению изменений в действующее законодательство об обращениях граждан.

Второй параграф – *«Порядок рассмотрения административной жалобы»* – посвящен рассмотрению вопросов, поставленных в жалобах, и принятию обоснованных заключений по существу вопроса.

Автор отмечает, что при подаче жалобы лицо, чьи права нарушены, имеет право требовать определенных действий от уполномоченных субъектов. При этом в Законе об обращениях не указано на возможность использовать помощь представителей, в связи с чем предлагается внести изменения в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в части легализации представления интересов граждан, а равно закрепить право на получение квалифицированной юридической помощи при подготовке жалобы и ее рассмотрении. Также автор предлагает легализовать

конкретные случаи, при которых уполномоченное лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения.

Анализ действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения обращений граждан, позволяет сделать вывод, что недостатки правового регулирования реализации права на подачу жалобы граждан РФ, а также функционирования механизма взаимодействия населения и органов власти носят системный характер. Они не могут быть устранены внесением незначительных изменений в действующий Закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. Соответственно, возникла необходимость реформирования института обращений граждан путем разработки и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах реализации права на обращения граждан и организаций Российской Федерации».

Третья глава – «Альтернативные формы внесудебного разрешения административных споров» – включает два параграфа.

Первый параграф – *«Процедура примирения сторон как форма разрешения административного спора»* – содержит анализ предпосылок и условий для развития законодательства о примирении в контексте разрешения административных споров, в том числе во внесудебном порядке, а также факторов, препятствующих активному использованию ресурса примирения сторон.

Автор полагает, что архитектура института примирения должна быть основана на общих и специальных нормах. Общими следует полагать нормы, применимые к любой категории дел, допускающие примирение сторон в принципе и на любой стадии процесса. Специальные нормы – это нормы, устанавливающие особенности примирения сторон по отдельным категориям дел или на отдельных стадиях процесса.

Автор предлагает закрепить расширенный и открытый перечень примирительных процедур. Это позволит не только провозгласить возможность и допустимость примирения, но и информировать его потенциальных участников о

конкретных вариантах поведения. Открытость перечня соответствует самой идее альтернативного разрешения дела по существу.

Конструкция примирительных процедур должна исключать возможность их использования в качестве способа затягивания административного процесса. Эта ситуация может быть обеспечена посредством включения в конструкцию охранительных норм об ответственности виновной стороны, которая может быть как административной, так и гражданско-правовой в порядке возмещения вреда в связи со злоупотреблением правом.

Также целесообразно дополнить Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» статьей 4.1 «Задачи рассмотрения обращения», в которой закрепить содействие примирению и применению процедуры примирения сторон как одну из таких задач.

Второй параграф – *«Процедура медиации как форма разрешения административного спора»* – посвящен анализу предпосылок и условий для формирования и развития медиации как способа внесудебного разрешения административных споров.

Анализ зарубежного опыта применения процедуры медиации позволяет говорить об актуальности создания системы, аналогичной французской, с внедрением элементов голландской системы, в которой медиатор будет назначаться судом или, по установленным категориям дел, уполномоченным должностным лицом. В этом случае органы и их должностные лица, уполномоченные разрешать административные споры во внесудебном порядке, получают юридически закрепленное разрешение на использование услуг посредника (медиатора). При этом предусмотреть право сторон спора обжаловать неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязанностей медиатором или нарушение правил проведения процедуры медиации в суд.

В целях более активного развития института медиации по отношению к административным спорам автор предлагает признать таковую обязательной для конфликтующих сторон по некоторым категориям административных споров до

обращения в суд, а также внести ряд следующих изменений и дополнений в действующее законодательство:

- медиаторам предоставить статус лиц, участвующих в деле, для того, чтобы они имели право знакомиться с материалами дела, а также решить вопросы ответственности посредника перед сторонами за вред, причиненный сторонам вследствие осуществления указанной деятельности;

- расширить предмет регулирования Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», дополнив перечень отношений, связанных с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из административных и административно-процессуальных отношений;

- решить вопросы оплаты деятельности посредника и ее источника, а также гарантировать гражданам оказание услуг по примирению на бесплатной основе в рамках Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и Федерального закона от 21 ноября 2011г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;

- дополнить гл. 29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях статьей 29.14 «Примирение по делу об административном правонарушении», а также дополнить ст. 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» указанием на допустимость примирительных процедур.

В заключении подведены итоги проведенного исследования, сформулированы научные выводы и обобщены основные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование внесудебного разрешения административных споров.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях
общим объемом около 4,1 п.л.:**

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Рысай Б.Г. К вопросу об инновационных формах обращений граждан [Текст] / Б.Г. Рысай // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 6. – С. 271-273 (0,4 п.л.).
2. Рысай Б.Г. Федеральная служба исполнения наказания как субъект административно-правовых споров [Текст] / Б.Г. Рысай // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 11(54). – С. 35-39 (0,5 п.л.).
3. Рысай Б.Г. Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в досудебном урегулировании административного спора [Текст] / Б.Г. Рысай // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8(75). – С. 88-91 (0,4 п.л.).
4. Рысай Б.Г. О досудебном рассмотрении административно-правовых споров в проекте КоАП РФ [Текст] / Б.Г. Рысай // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 2. – С. 224-226 (0,3 п.л.).
5. Рысай Б.Г. Процессуальные проблемы разрешения административных споров [Текст] / Б.Г. Рысай // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 6. – С. 219-221 (0,5 п.л.).
6. Рысай Б.Г. Медиация как форма разрешения административного спора [Текст] / Б.Г. Рысай // Научные ведомости Белгородского государственного университета. – 2018. – № 2. – С. 123-128 (0,5 п.л.).

Статьи, содержание положения диссертационной работы, опубликованные в других печатных изданиях:

7. Рысай Б.Г. Публичные интересы в административном праве [Текст] / Б.Г. Рысай // Современные тенденции в государственном и муниципальном управлении, экономике политике, праве: сборник материалов международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов, 27 ноября 2014 г. – Ростовн/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2014. – С. 251-253 (0,2 п.л.).

8. Рысай Б.Г. К вопросу о досудебном урегулировании налоговых споров в зарубежных странах [Текст] / Б.Г. Рысай // Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики. Сборник тезисов Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня основания Южного федерального университета, 17 октября 2015 г. – Ростовн/Д: Изд-во Южного федерального университета, 2015. – С. 266-271 (0,5 п.л.).

9. Рысай Б.Г. Обращения и жалобы граждан посредством социальных сетей [Текст] / Б.Г. Рысай // В поисках научных инноваций: сборник статей по материалам кандидатских и докторских диссертаций аспирантов и докторантов Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ / отв. ред. и сост. д-р юрид. наук, проф. Т.В. Шатковская. – Ростовн/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2015. – С. 75-83 (0,6 п.л.).

10. Рысай Б.Г. К вопросу об оптимизации досудебного разрешения административно-правовых споров [Текст] / Б.Г. Рысай // Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях: сборник научных трудов по итогам III Международной научно-практической конференции. – Казань: Изд-во ИЦРИОН, 2016. – С. 128-130 (0,2 п.л.).