

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

На правах рукописи



РЫСАЙ

Борис Георгиевич

Внесудебные формы разрешения административного спора

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Шмалий Оксана Васильевна

Нижний Новгород – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Внесудебное разрешение административных споров как гарантия прав и свобод личности.....	20
1.1. Эффективный механизм разрешения административных споров как признак правового государства	20
1.2. Понятие и виды форм внесудебного разрешения административных споров	46
1.3. Правовые принципы внесудебного разрешения административных споров ..	58
ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВО ПО РАССМОТРЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЖАЛОБ	75
2.1. Право на административную жалобу и порядок его реализации	75
2.2. Порядок рассмотрения административной жалобы	93
ГЛАВА 3. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ Внесудебного разрешения административных споров.....	112
3.1. Процедура примирения сторон как форма разрешения административного спора	112
3.2. Процедура медиации как форма разрешения административного спора	127
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	158
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	167
ПРИЛОЖЕНИЯ	190

ВВЕДЕНИЕ

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. Червонюки 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. Килясханов, 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. Шмалый, 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. Абселямов, 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;

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, регулирующими 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.

ГЛАВА 1. ВНЕСУДЕБНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

1.1. Эффективный механизм разрешения административных споров как признак правового государства

В соответствии со ст. 1 Конституции Российская Федерация является правовым государством. Сущность идеи правового государства заключается в его демократизме, утверждении суверенитета народа как источника власти, подчинении государства гражданскому обществу. Правовым считается государство, которое признает разделение властей, независимость суда, законность управления, правовую защиту граждан от нарушения их прав государственной властью и необходимость возмещения ущерба, причиненного гражданам субъектом публичного управления, но главное – это связанность государства правом, гарантированная предсказуемость и надежность его действий.

Правовое государство, прежде всего, само себя ограничивает правовыми нормами, которым должны подчиняться все государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, т.е. важнейшим принципом правового государства является верховенство права и верховенство закона. Это означает, что основополагающие общественные отношения во всех сферах общественной жизни регулируются законом. Вместе с тем верховенство закона означает утверждение его господства. Именно через закон посредством совершенного регулирования обеспечивается юридический статус человека.

В отечественной литературе правовое государство трактуется, в первую очередь, как конституционное государство, которое и является практическим воплощением идеи правового государства¹. Конституция является центром правовой системы правового государства, на базе которой строится суть

¹ Догадайло Е. Ю. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / отв. ред. С.И. Носов. – М.: Статут, 2014. С. 69–73.

законности. Важнейшей чертой правового государства является наличие целостной системы законодательства, охватывающей все сферы общества.

В отечественной правовой доктрине длительное время характеристика взаимоотношений между государством и гражданами предполагала акцент на ответственность последних перед государством. В то же время, очевидно, что в правовом государстве ответственность не может иметь односторонний характер. Более того, в правовом государстве взаимоотношения государства с гражданами должны строиться таким образом, что государство, его органы, учреждения, организации и должностные лица служат сообществу граждан. В этом контексте правовое государство представляет собой инструмент для эффективной реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, где существует приоритет человека в отношениях с государством при сочетании правовых возможностей гражданина и объективного порядка государственной деятельности.

Правовое государство предполагает использование различных средств обеспечения юридического статуса человека и гражданина, одним из которых является развернутая процессуальная деятельность, в том числе, административно-процессуальная деятельность, реализуемая в судебном и внесудебном порядке.

В ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Правом каждого гражданина является защита нарушенного права в судебном порядке согласно ч. 1 ст. 46. Внесудебный порядок защиты нарушенного права опосредованно регламентирован ст. 33 Конституции Российской Федерации, формирующей институт обращений граждан, получивший свое развитие в текущем законодательстве в рамках права жалобы как одного из видов обращений.

Административный спор, будучи спором о праве, предполагает несколько способов его разрешения. Один из них основан на использовании судебных процедур в соответствии с Кодексом административного судопроизводства

Российской Федерации¹. Второй – на использовании внесудебных (административных) процедур в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² и иными актами законодательства об обращениях.

Системное толкование ст. 33 и ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации позволяет обосновать право гражданина на использование внесудебных процедур урегулирования административного спора путем разрешения его с участием органа государственной власти, органа местного самоуправления и их должностных лиц: ст. 33 гарантирует право гражданина на обращение, по результатам рассмотрения которого уполномоченный субъект принимает решение в соответствии с действующим законодательством и которое может быть обжаловано в суд в соответствии с ч. 2 ст. 46.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации в определенном смысле ограничивает право на внесудебное рассмотрение административного спора. Ч. 2 ст. 46 гарантирует исключительно судебную защиту нарушенного права. Ч. 1 и 2 ст. 118 Конституции указывают на то, что правосудие осуществляется только судом в рамках конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Соответственно, любая процедура по внесудебному разрешению административного спора не является способом отправления правосудия и судебной защиты нарушенного права, а равно не является собственно конституционным способом такой защиты. В то же время ч. 1 и 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации формируют так называемое «рамочное» регулирование конструкции полномочий органа исполнительной власти, которое позволяет сделать вывод о допустимости наделения органов исполнительной власти и их должностных лиц полномочиями по разрешению административных споров вне судебных процедур. Аналогичный контекст имеет место в отношении органов местного самоуправления, которые

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 5.

² Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. ст. 7327.

также могут быть наделены полномочиями по разрешению административных споров в связи с толкованием ст. 132 Конституции, что обосновывает возможность гражданину обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам с просьбой о защите и (или) восстановлении нарушенных прав в соответствии с Законом № 59-ФЗ об обращениях.

Таким образом, можно утверждать, что Конституция Российской Федерации, конструируя модель Российского государства как правового, в целом формирует правовые основы внесудебного разрешения административного спора. В то же время концепция правовой государственности, как представляется, предполагает не столько пассивное закрепление таких основ, сколько создание полноценного эффективного механизма преодоления административного спора, используя внесудебные ресурсы.

Такого рода механизм детерминирован функциональной ролью в нем самого государства, которая обусловлена оптимальным соотношением публичного и частного интересов как фактором эффективности этого механизма, архитектура которого базируется на использовании комплекса средств, направленных на синхронизацию интересов. Обеспечивая частный интерес, государственные органы и органы местного самоуправления корректируют поведение его носителей, гармонизируя его с публичным интересом, тем самым осуществляя целеполагающее и властвующее воздействие, исходящее от государства, а также регулируя общественные отношения административно-правовыми нормами.

В качестве основного субъекта, участвующего в административном споре, разрешаемом во внесудебном порядке, выступают государство в лице его органов и должностных лиц на федеральном и субфедеральном уровне, а равно в таком споре могут участвовать органы местного самоуправления и должностные лица от имени муниципального образования. Подобного рода спецификация субъектного состава административного спора обуславливает определенного рода абстрагированность в решении вопроса об эффективном разрешении такого спора.

В целом разнородные способы разрешения споров в своей системе проявляют сходство в финансовом и экономическом аспекте, так как они действуют на основе государственного бюджета. Полагаем, что это является одним из главных факторов, который обуславливает возможность использования метода государственного участия. Эти пределы, как утверждает О.В. Шмалий, «предопределены публичным интересом в его государственно-субъективном смысле, выполняя роль правовых средств преодоления конфликта частных и публичных интересов, направленных на гармонизацию интересов личности и интересов общества»¹.

На начальном этапе разрешения административного спора в соответствующее правовое отношение включаются государство и государственные органы, органы местного самоуправления, находящиеся в иерархической связи как системные элементы, механизм воздействия которых опосредован управленческой властью и основан на легальном определении государственных пределов законного поведения, регулируемых уполномоченных органов и субъектов. Так, правовой механизм разрешения административного спора основан на ограничении личной свободы субъектов конфликта через нормативное определение запретов и возложения на них обязанностей и принуждения к следованию и выполнению установленных норм, в результате чего поведение субъектов изменяется в направлении согласования с публичными интересами.

Таким образом, после эффективного разрешения административного спора представляются допустимыми законные ограничения прав и свобод личности, нарушение которых приводит к искажению позитивных правоотношений между субъектами, провоцируя негативные последствия в обществе.

Эффективность разрешения административного спора предопределена уровнем соответствия назначения определяемых государством рамок прав цели поддержания баланса между интересами общества и личности. Так, согласно ч. 3

¹ Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов н/Д, 2011. С. 38.

ст. 55 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно, закрепленные ст. 55 Конституции РФ нормативные границы ограничения прав и свобод личности, не обусловленные категорией всеобщего блага, допускают введение ограничений к ценностной иерархии публичных и частных интересов.

В условиях динамичной модернизации механизма государственного управления, явления социально-экономического и политического усовершенствования государства требуют серьезного осознания вопросов, связанных с эффективностью деятельности институтов административного процесса. Выражение правовых и организационных аспектов эффективности административно-процессуальных норм через призму главных ориентиров государственной политики позволит определить его текущие и перспективные направления.

Оценка эффективности разрешения административных споров в теоретическом аспекте представляет собой операцию сравнения результатов решений с критериальными признаками, воплощающими официально принятые ценности, интересы, цели и нормы. Процесс оценивания – это одновременно процесс выявления столкновения субъективных и объективных обстоятельств процедуры разрешения спора. Такие противоречия естественны: невозможно полностью учесть интересы и запросы общества, а также предугадать влияние постоянно меняющейся обстановки.

Соответствие результатов решений ценностям и целям системы, интересам и возможностям их удовлетворения, общественным потребностям не наступает спонтанно. Такое состояние получается путем повышения уровня функционирования всей системы, рациональностью принципов, форм, методов и стиля принятия и реализации решений объективному фактору и ценностной основе процессу разрешения административных споров.

Процедура оценки эффективности разрешения административного спора отличается от осуществления функции контроля. Процедура оценивания исчерпывается выявлением соответствия результата исполнения решения намеченным целям. Главным здесь выступает показатель того, насколько решение соответствовало функциям и целям государственного органа, уполномоченного разрешать административные споры, а также публичным и частным интересам, их возможностям и объективным потребностям.

Многие отечественные ученые определяют эффективность как «степень достижения целей либо как соотношение между фактическим, реальным результатом и намеченной целью»¹. Другие авторы понимают эффективность как способность правового средства содействовать достижению целей и оказывать объективное воздействие юридической нормой на общественные отношения.

Эффективность процедуры разрешения административного спора проявляется в расширении возможностей участия граждан и государственного органа в более эффективном обеспечении соблюдения закона в Российской Федерации. Данная процедура гарантируется налаженной системой органов всех ветвей власти и их возможностью законным образом осуществлять общественный интерес.

По нашему мнению, в основе определения критериев эффективности разрешения административных споров должны лежать следующие правовые факторы: определение степени эффективности административной нормы; установление эффективности правоприменительной деятельности государственных органов, осуществляемой через реализацию административных норм; законность деятельности участников разрешения споров.

Среди указанных факторов, как представляется, ведущая роль принадлежит эффективности административно-правовой нормы, регламентирующей вопросы внесудебного разрешения спора. В связи с этим следует вспомнить концепции эффективности правовых норм в целом.

¹ Самощенко И. С., Никитинский В.Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. – Вильнюс, 1970. – Вып. 1. С. 39–40.

В советский период проблематика изучения эффективности законодательства была весьма актуальна, а имеющийся объем в этой области научных наработок¹ не может быть применен без всевозможного переосмысления. Как утверждает ряд ученых, теория эффективности законодательства до распада СССР «развивалась в виде инструменталистского подхода к праву как к «средству руководства обществом», инструменту достижения экономических, политических, идеологических и т.д. целей социалистического строительства»². Таким образом, эффективность правовых норм понималась как «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»³. Авторы подмечают, что «само по себе такое определение еще не несет специфической правовой нагрузки, поскольку ничего не добавляет к общепринятому пониманию эффективности как соотношению между целью и результатом того или иного действия»⁴. Суть данного определения зависит от того, что из себя представляют цели норм права. В этом смысле актуально следующее положение: «Цели, которым служит право, не являются правовыми... Юридические цели всегда лишь одно из самых низших звеньев в той цепи непосредственных целей, которым служат данные нормы и институты», авторы называли эти цели «в отличие от юридических, материальными, и они могли иметь экономический, политический или иной характер»⁵.

Полагаем, что такой взгляд на право сформировался из понимания его как самостоятельной ценности, без которой невозможно нормальное свободное развитие правоотношений. В.В. Лапаева пишет, что «целью правового регулирования является не достижение внешних по отношению к праву утилитарных целей, а наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, т.е. в конечном итоге – расширение и укрепление сферы свободы в

¹См.: Абрамова А. А., Быков А. Г., Грибанов В. П. и др. Эффективность правовых средств обеспечения качества продукции / отв. ред. В. П. Грибанов. – М., 1987. – Ч. 1. – С. 14–24; и др.

² Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. – М., 1980. С. 39–40.

³ Там же. С. 22.

⁴ Там же. С. 30.

⁵ Там же. С. 37.

общественной жизни»¹. Исходя из данной позиции, могли бы быть переосмыслены базовые теоретические тенденции юридической науки, включая направления развития эффективности законодательства. В этом контексте представляет интерес позиция Р.З. Лившица, полагающего, что «эффективность правовых норм зависит не только от их содержания, но и от многих, часто неправовых, факторов. Выявление эффективности правовых норм составляет непростую задачу, ее решение достигается с помощью социологии права, самостоятельной правовой дисциплины. Социологические исследования раскрывают реальную жизнь правовых норм, показывают, применяются ли эти нормы фактически или игнорируются. Социологические исследования включают анализ реальных общественных отношений, динамику их развития, а также отношения людей к нормам»².

Следовательно, можно говорить о разработке новой парадигмы эффективности законодательства на базе существующих в стране экономических, социально-правовых и внешнеполитических реалий и изменившегося правосознания. В эту парадигму, безусловно, вписывается и проблема эффективности разрешения административного спора. Если мы говорим о необходимости развития новых внесудебных форм разрешения административного спора, как о способе повышения эффективности этого института, то конечно это развитие возможно только в рамках эффективного развития законодательства.

Эффективность разрешения административного спора в современном правовом государстве стоит рассматривать через анализ зарубежного опыта, так как, согласно Конституции Российской Федерации, правила, создаваемые законодателем, не должны противоречить нормам международного права, ущемлять права и свободы человека установленные, например, во Всеобщей декларации прав человека. Зачастую инновации, правила их регулирования приходят в отечественную правовую систему из зарубежных стран, где та или

¹ Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10. С. 6.

² Лившиц Р. З. Теория права. – М., 1994. С. 132–133.

иная деятельность утвердила свою эффективность. Так можно сказать и о механизмах разрешения административно-правового спора и оценке его критериев как признака правового государства.

Стоит отметить, что административно-правовые споры дифференцируются в зависимости от форм правления, государственного устройства, политического режима, а также от менталитета населения той или иной страны.

В основном концепция административного спора развивается «в рамках традиционно сложившихся континентальной (романо-германской), англосаксонской (англо-американской) и смешанных правовых систем (скандинавское право, африканское, восточное, азиатское право) с учетом конкретно-исторических условий государства или региона»¹.

Исследование концепций административного спора тех государств, где сформировались продолжительные традиции демократического политического режима, являются более актуальными.

Так, во Франции разделяют административное право и право административного спора. При этом Г. Брэбан полагает, что «разрешение конфликтов между гражданами и органами государственного управления или между органами и учреждениями – основная цель французской административной юстиции»².

В Великобритании «англосаксонская правовая доктрина не считает, что судебная процедура является лучшим способом разрешения конфликтных ситуаций, поэтому большинство споров разрешается вне суда и судебной системы»³, так как монархическая форма правления за всю свою историю накладывала отпечаток на развитие юридической доктрины. Под влиянием судов со временем Корона и органы стали выступать в качестве субъектов споров, но сами по себе административные споры ранее не выделялись. Однако в результате узкого толкования английского законодательства в социальной сфере

¹Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: учеб.-практ. пос. – М.: Дело, 2000. С. 27.

²Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. С. 27.

³Романов А. К. Правовая система Англии. – М.: Дело, 2002. С. 48–50.

сформировалось недовольство деятельностью английских общих судов, что со временем, вопреки воле Парламента, привело к формированию судебных трибуналов как органов административной юстиции¹. Такие трибуналы и разрешают административные споры.

В США, где сформировалось «американизированное» английское право, исторически развивался иной подход к роли судов в разрешении административных споров. В США сложилась система квазисудебных органов, в отличие от английских трибуналов, которые и рассматривают административные споры.

Особенностью англосаксонской правовой системы представляется то, что объектом административного спора является защита прав и обязанностей обращающегося, где «решение о судьбе акта принимается как бы «мимоходом», в связи с рассмотрением спора о праве»². В США «согласно доктрине первичной административной юрисдикции, административное учреждение имеет приоритет перед судом при разрешении вопросов факта в сфере, в которой оно является специалистом»³. Одновременно у суда сохраняется приоритет в решении правовых вопросов.

Концепция внесудебного порядка разрешения административных споров в Германии имеет исторические корни, связанные с административно-правовой теорией Германской Демократической Республики, которая допускала существование административно-правовых конфликтов. В данной стране отсутствовали специальные административные суды, а участники административного спора могли принимать меры в административном порядке⁴. Были и исключения, например, оспаривание вида и размера наказания, налагаемого правоохранительными органами, или опротестование в суде качества избирательных документов. Спустя время, разрешение административно-правовых споров получило эффективное развитие в связи с применением на

¹ Там же. С. 276.

² Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. – 2001. – № 5. С. 33.

³ Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – № 12. С. 101.

⁴ Административное право ГДР / под ред. Б.М. Лазарева. – М.: Прогресс, 1983. С. 230.

территории бывшей ГДР административно-правовых норм ФРГ. Например, заметно расширились возможности применения института обжалования нормативных актов, оно стало возможным в любом случае, даже непредусмотренном законом. На сегодняшний день в «административном праве Германии предметом административного спора выступают все субъективные публичные права, но не любое действие (бездействие) администрации выступает объектом судебного контроля со стороны административных судов»¹.

Японская административная концепция отдает приоритет примирительным процедурам при разрешении административного спора. В соответствии с японским законодательством к таковым могут быть отнесены оспаривание действий (бездействия) органов полиции, лицензионные, налоговые, земельные споры, избирательные и др. Исторически сложившийся в Японии судебный контроль, сформировавшийся под влиянием германского права, может осуществляться за деятельностью администрации, как в субъективном, так и объективном порядке. Это означает, что иски подаются только в прямо предусмотренных законом случаях и могут быть направлены на защиту субъективных прав или на применение абстрактного административного контроля. Участниками административно-правового спора могут быть не только лица, чьи права нарушены непосредственно, но и субъекты, получающие законную выгоду в результате отмены административного акта. Круг таких субъектов может быть весьма обширным. Так, например, все проживающие вдоль автобусного маршрута, если оспаривается изменение оплаты за проезд².

Компаративный анализ позволяет утверждать, что опыт, который копился веками, помог зарубежным коллегам найти наиболее эффективный способ разрешения административных споров, соответствующий реалиям и объективным потребностям своего региона. Заимствование некоторых процедур у зарубежных коллег не означает, что это принесет хаос или вред сложившемуся устройству разрешения административно-правового спора в Российской Федерации, а,

¹ Лупарев, Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович. – Воронеж, 2003. С. 340.

² Инако Ц. Современное право Японии. – М.: Прогресс, 1981. С. 209.

наоборот, может увеличить срок рассмотрения и разрешения споров в соотношении с объемом, не ухудшая, но улучшая качество разрешения спора.

С учетом вышеизложенного полагаем, что все-таки ключевым ядром разработки теории эффективности внесудебного разрешения административного спора является теоретическое определение административного спора.

В юридической литературе отсутствует единообразный подход к определению понятия и содержания споров, возникающих из административных правоотношений. По мнению большинства авторов (Е.Б. Лупарев, И.М. Дивин, А.Б. Зеленцов, Ф.Ф. Яхин, Н.Г. Кипер, Ю.Н. Старилов, С. Попович, А.И. Окунев, Н.Ю. Хаманева, Ю.В. Надольская, А.А. Власов, Ю.А. Попова, О.В. Чикалина, У.В. Метелева), такой спор должен именоваться как административный. Однако есть позиция, что такой спор правильно называть административно-правовым.

Отсутствует и легальное определение административно-правового (административного) спора в действующем законодательстве Российской Федерации.

В отечественной правовой теории терминология спора в административном праве различна. Ряд ученых, таких как Е.Б. Лупарев, И.М. Дивин, А.Б. Зеленцов, Ф.Ф. Яхин, Н.Г. Кипер и прочие, представляли в своих научных работах различные варианты понятия споров, возникающих из административных правоотношений. В то же время определения различаются не только по содержанию, но и само понятие дифференцировано в зависимости от точки зрения автора. Как уже было указано, некоторые авторы различают понятия административного и административно-правового спора, другие – употребляют эти понятия синонимично. Отечественными исследователями единообразного термина и понимание природы спора до сих пор не выработано, продолжаются дискуссии относительно содержания спора в административном праве.

Так, А.Б. Зеленцов и Ф.Ф. Яхин проводят теоретический анализ административного спора, дают интерпретацию целого ряда понятий и терминов административного спора, используемых в правовой литературе. Они предлагают и используют различные термины, связанные с понятием спора в рамках отрасли

административного права: «административно-правовой спор, спор об административном праве, управленческий спор, спор о праве административном, спор, возникающий из административно-правовых отношений, спор в сфере управления»¹. Нам представляется исходя из анализа работ вышеназванных авторов, что эти термины во многом совпадают: по их объему, содержанию и форме, при этом подчеркивая актуальность разработки общепризнанного единого определения административного спора.

Согласно Е.Б. Лупареву, административно-правовой спор возникает при ответной реакции «объекта управления на управленческое воздействие, будь то со стороны государственных органов, органов местного самоуправления или иных субъектов управления. Причем реакция может быть как положительной, так и отрицательной»². Только в случае негативной реакции возникает возможность появления административно-правового спора. Спор не всегда означает противоборство сторон, он может характеризоваться и как разногласия по поводу нахождения наилучшего варианта решения совместных проблем. Таким образом, Е.Б. Лупарев является сторонником обозначения спора в качестве административно-правового, предлагая при этом следующее понятие: административно-правовой спор – это такой «тип комплексного материально-процессуального административного правоотношения, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями»³.

В свою очередь, Ю.Н. Старилов определяет административно-правовой спор как «юридический спор, возникающий между субъектами управленческих (административно-правовых) отношений и в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном отношении

¹ Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 40–44.

² Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 86.

³ Лупарев Е. Б. Указ. соч. С. 40.

(т.е. субординационном, подчиненном отношении)»¹. С. Попович предлагает определять административный спор как «связанный с законностью административного акта спор, на возбуждение которого имеет право, с одной стороны, физическое лицо, юридическое лицо или иной субъект, если он считает, что административный акт ущемляет какое-либо его право или непосредственный, основанный на законе личный интерес, а с другой стороны – государственный орган, если он считает, что административным актом нарушен закон в пользу физического или юридического лица или же в ущерб определенного учреждения, соответственно, общественно-политического содружества»². Относительно такой позиции хочется отметить, что данное определение, называя отдельные признаки, свойственные административно-правовым спорам, не затрагивает сущность спора, что не раскрывает его управленческую и правовую природу.

Н.Г. Кипер рассматривает административно-правовой спор «как разногласия между субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры»³. Мы полагаем, что данное определение является некорректным в части определения субъектов. В административно-правовых спорах чаще всего одним из субъектов является представитель публичной власти в лице федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или их должностных лиц. И говорить о разногласиях со стороны представителя исполнительной власти неуместно, так как возникает представление, что нормативно-правовой акт отсутствует по тому или иному

¹ Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998. С. 125.

² Попович С. Административное право. Часть Общая. – М.: Прогресс, 1968. С. 504.

³ Кипер Н. Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. – 2007. – № 12. С. 59.

вопросу. А в таком случае не может быть претензий к физическим или юридическим лицам, что приводит к отсутствию спора.

А.Б. Зеленцов рассматривает административно-правовой спор как «спор, возникающий из административно-правовых отношений, которые складываются в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации»¹. Автор подчеркивает субъектный состав, сферу возникновения и характер реализуемых прав, тем самым отделяя его от смежных отраслей и споров в границе их компетенций, например, такой как гражданско-правовой спор. Такое выделение отличительных особенностей является правильным и позволяет разграничить административно-правовой спор от смежных сфер трудового, конституционного или гражданского спора.

А.И. Окунев понимает административный спор как конфликт интересов. По его мнению, это «их столкновение, вызванное коллизией правовых норм двух сторон, не находящихся в организационном подчинении в отношении друг к другу»². Такое определение имеет право на существование, но оно дает широкое представление об административном споре, которому не хватает внедрения большего количества признаков административного спора. Такой же проблемой, на наш взгляд, страдает и определение, предлагаемое Н.Ю. Хаманевой, по мнению которой «административно-правовой спор – это разновидность юридического конфликта, основными характеристиками которого является возникновение их в сфере управления, особое положение его субъектов и специальный порядок их разрешения»³.

Из приведенных определений административно-правового (административного) спора видно, что значительная часть авторов определяют административно-правовой (административный) спор как конфликт. Так, с точки зрения Ю.В. Надольской, административно-правовой конфликт является предметом административного судопроизводства. Она также выделяет две

¹ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. – М.: РУДН, 2009. С. 176.

² Окунев А. И. Административно-правовые споры // Студенты в правовой науке. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. – Вып. 4. С. 90.

³ Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. – 2006. – № 11. С. 13.

разновидности административно-правового конфликта: административный спор и административное правонарушение¹. Административный спор разрешается в порядке административного производства как вида производства, посредством которого осуществляется правосудие общими и специальными административными судами, а также органами исполнительной власти и их должностными лицами в пределах своей компетенции. Административное производство включает в себя жалобное производство, предмет которого – административный спор, и производство об административных правонарушениях, предмет которого - административное правонарушение.

Предметом административного производства всегда является правовой конфликт, который можно определить как административное дело. Такой конфликт возникает, развивается и прекращается в соответствии с административным законодательством и завершается вынесением решения по делу. Так, например, право обжаловать акты органов полиции является способом обеспечения законности в административном производстве. В случае нарушения прав граждан со стороны полиции возникает объективная потребность применения способов защиты права (категория материального права), которые определяются нормами административного права. Категорией процессуального характера является форма защиты права. Под формой понимается определяемая нормой права деятельность компетентных органов, их должностных лиц по защите прав и свобод.

Рассматривая спор как конфликт, А.А. Власов употребляет термины «административно-правовой спор и административно-правовой конфликт как синонимы»². Такой подход просматривается в определениях и других авторов, например Ю.А. Попова³, О.В. Чекалиной⁴ и др.

Представляет интерес точка зрения У.В. Метелевой, определяющей

¹Надольская, Ю. В. Административное судопроизводство: теоретические, правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Надольская Юлия Валерьевна. – М., 2003. С. 8.

² Власов А. А. Какой будет административная юрисдикция?// Российская юстиция. – 2002. – № 11. С. 17.

³ Попова Ю. А. Судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы): монография.– Краснодар, 2002. С. 32.

⁴Чекалина, О. В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чекалина Олеся Викторовна. – М., 2003. С. 130.

«административный спор как выраженное в официальной форме несогласие субъекта административного правоотношения с принятым в отношении его другим субъектом правоотношения решением или совершенным в отношении него данным органом властным действием либо бездействием»¹. В соответствии с этой точкой зрения У.В. Метелева выделяет следующие признаки административно-правового спора:

- природа возникновения: данная категория споров возникает исключительно в рамках административных правоотношений;
- содержание спора: в основе любого административного спора всегда лежит несогласие субъекта правоотношения с действиями властвующего субъекта, а именно, с принятыми в рамках компетенции государственного органа актами;
- формальное закрепление: спор будет рассматриваться в качестве административного только в том случае, если несогласие будет иметь документальное выражение и закрепление, и обязательно должно быть доведено до сведения самого государственного органа;
- порядок разрешения: данная категория подлежит разрешению либо в самом административном органе, либо судебным органом².

И.М. Дивин предлагает определение административно-правового спора как «регламентированного нормами арбитражно-процессуального и административного права разногласия, возникающего между субъектами административно-правовых отношений в результате реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий»³.

Анализируя научные труды различных авторов, можно представить, что универсальным понятием является категория «споры в сфере управления», которая включает широкий круг противоречивых ситуаций, связанных с деятельностью исполнительной власти. Они носят правовой характер, возникают на основе межличностных, служебных, организационных и прочих отношений. В

¹ Метелева У. В. Административное производство по разрешению административных споров: понятие и виды // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2007. – № 1. С. 84.

² Метелева У. В. Указ. соч. С. 80–84.

³ Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Российская юстиция. – 2012. – № 1. С. 44.

качестве узкой категории следует применять понятие «управленческий спор», так как оно, по нашему мнению, более полно отражает сущность конфликтных отношений, возникающих в сфере управления в процессе отправления власти. «Юридической разновидностью управленческого спора является административно-правовой (административный) спор, в качестве синонима которого было бы правильно рассматривать понятие «спор, возникающий из административно-правовых отношений». Административно-правовой спор может принимать форму как спора о субъективном праве (спор о праве административном), так и спора об объективном праве (в связи с непосредственным оспариванием нормативных актов). Соответственно, административно-правовой спор выступает как более широкая категория по отношению к понятию «спор о праве административном». Таким образом, герменевтическая интерпретация понятий позволяет построить, в зависимости от их объема, следующий категориальный ряд: споры в сфере управления – управленческие споры – административно-правовые споры (споры, возникающие из административно-правовых отношений, административные споры) – споры о праве административном»¹.

В целях определения наиболее оптимальной дефиниции при анализе вышеназванных определений следует провести разграничение административного спора с конституционно-правовыми спорами, гражданско-правовыми спорами, трудовыми спорами.

Конституционно-правовые споры наиболее близки административным. Так, энциклопедический словарь предлагает считать, что конституционный спор – разногласия (конфликт), возникшие между участниками конституционно-правовых отношений в процессе осуществления ими своих прав и обязанностей и разрешаемые в установленном законом порядке. Конституционные споры классифицируются по разным основаниям: по предмету спора (избирательные споры, споры, возникающие в законодательном процессе, и т.д.);

¹ Чеглаков К. В. Внесудебное рассмотрение и разрешение административных споров в Российской Федерации // Мир экономики и права. – 2011. – № 7. С. 60–61.

применительно к оспаривающей стороне (споры, в которых оспаривающей стороной выступают органы государственной власти, общественные объединения и т.д.); по применяемому порядку разрешения споров (споры, разрешаемые в административном порядке, путем обращения в суд (т.е. в судебном порядке); посредством согласительных процедур). Конституционный спор отличается от конституционных правонарушений. Если правонарушения всегда предполагают виновные действия, то конституционный спор может возникнуть вследствие неясностей, пробелов в законодательстве, неадекватного (но не противоправного) поведения одной из сторон конституционного правоотношения, своеобразием правовой позиции, занимаемой тем или иным субъектом правоотношения и связанной со спецификой его правового положения (например, в системе разделения властей и др.)¹. Данное определение позволяет выделить не один признак, по которому следует разграничивать административно-правовой (административный) спор от конституционного.

Близость предметов спора позволяет говорить о нарушении прав и свобод человека и гражданина. Отличие конституционно-правовых споров заключается в том, что они возникают при активизации любой из ветвей власти, в то время как в административно-правовых (административных) спорах основанием служат действия исключительно исполнительной ветви власти. Кроме того, разграничивать споры следует по предмету спора – общественным отношениям в сфере административного или конституционного права.

Для выявления конкретного перечня оснований возникновения конституционно-правовых споров следует обратиться к российскому законодательству. Так, ч. 2 – 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации определяют перечень споров, которые относятся к конституционно-правовым и подлежат разрешению Конституционным Судом Российской Федерации:

о соответствии Конституции Российской Федерации определенной категории нормативных правовых актов и договоров (международных и

¹ Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – С. 134–141.

внутригосударственных) по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

спору о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации;

проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов;

толкование Конституции Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Разрешая конституционно-правовые споры, Конституционный Суд Российской Федерации обеспечивает защиту нарушенных конституционных прав и свобод граждан, проверяет конституционность законов, примененных или подлежащих применению.

В одном из своих научных исследований Е.Б. Лупарев говорит о том, что законодатель пошел «по пути выделения конституционно-правовых споров по такому основанию, как мотив обжалования, т.е. несоответствие нормативного акта, договора конкретному нормативному акту – Конституции Российской Федерации или конституциям (уставам) субъектов Федерации»¹. Автор полагает, что особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации Г. Гаджиева и Н. Витрука по поводу данного Постановления говорят о неоднозначности такого подхода, поскольку явно просматривается обычный

¹ Лупарев, Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович. – Воронеж, 2003. С. 275.

конфликт полномочий между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ, и предлагает следующее: «определиться с тем, что юридически властные организационные действия носителей управленческих полномочий должны оспариваться не в порядке конституционной, а в порядке административной юстиции», а также говорит о том, что «с точки зрения субъектного состава конституционные споры, в отличие от административно-правовых, в качестве обязательного субъекта имеют любой орган, перечисленный в ст. 125 Конституции РФ»¹.

В то же время в Постановлении от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации отмечено, что полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены специально, и поскольку для их осуществления именно этим органом судебной власти предусмотрена особая форма правосудия – конституционное судопроизводство, то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается², что предполагает невозможность согласиться с мнением Е.Б. Лупарева, поскольку речь идет не только о мотиве обжалования, но и о его особой процессуальной форме.

Административно-правовые споры принципиально отличаются от гражданско-правовых споров. Предметом, или основанием, для возникновения гражданских споров являются имущественные и личные неимущественные отношения. Отчасти имущественные отношения могут составлять предмет не только гражданско-правовых, но и административных споров. Административно-правовые споры в качестве предмета спора могут иметь основания соответствующих действий (бездействия) государственных или муниципальных органов в отношении управления имуществом.

¹ Лупарев Е. Б. Соотношение административно-правовых и других категорий юридических споров // Российская юстиция. – 2003. – № 1. – С. 29–31.

² По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

В п. 3 ст. 2 ГК РФ¹ сказано: «К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством», ст. 16 ГК РФ гласит: «Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием». В соответствии со ст. 16.1: «В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина либо имуществу юридического лица правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, а также иных лиц, которым государством делегированы властные полномочия, подлежит компенсации»². Соответственно, смысл норм гражданского законодательства позволяет утверждать объективную связь гражданских и административных споров и близость процедур реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений в области административного и гражданского правоприменения. Но, в то же время, как бы тесно не были связаны вышеназванные споры, предмет отношения дает четкое разграничение этих правовых конфликтов.

Еще одна категория споров, которая так же непосредственно конкурирует с административно-правовыми (административными) спорами – трудовые споры, основанием возникновения которых являются трудовые правоотношения, т.е. отношения, возникающие между работником и работодателем независимо от

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 43.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 43.

того, является ли один из субъектов, а именно работодатель, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом или государством. Трудовой спор имеет безусловную спецификацию в контексте разграничения частного и публичного интереса. Трудовой спор, возникающий в связи с трудо-правовыми отношениями между работником и работодателем, разрешается исключительно на основе трудо-правовых норм. Разрешение этого спора не связано с реализацией функций публичного управления, а сам трудовой спор как правовое отношение не соответствует признакам, характеризующим административно-правовые отношения.

В этом контексте важным моментом является разграничение по характеру, природе и содержанию трудовых и служебных отношений, поскольку в первом случае возникает собственно трудовой спор, а во втором – административный. Государственная служба – сложный институт, в котором правоотношения регулируются не только административным законодательством, но и конституционным, процессуальным, финансовым, налоговым, а равно в определенных ситуациях – трудовым.

В частности, в п. 13 ч. 1 ст. 14 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены основные права гражданского служащего, в том числе, закреплено право государственного гражданского служащего обращаться за помощью в случае возникновения индивидуального служебного спора¹. Рассмотрению индивидуальных служебных споров посвящена глава указанного закона, в которой установлены уполномоченные субъекты по рассмотрению индивидуальных служебных споров – комиссия государственного органа по служебным спорам и суд. Соответственно, такого рода споры между гражданином, являющимся служащим, и нанимателем нормативно являются не трудовыми, а административными, но при этом могут применяться и отдельные нормы трудового законодательства. Аналогичная ситуация имеет место и в

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 7.

отношении споров, возникающих в связи с прохождением муниципальной службы.

Вышеизложенное позволяет предложить следующее определение административно-правового (административного) спора, которое может послужить основой его последующей легализации: 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. Таким образом, данная дефиниция охватывает три основные характеристики административного спора – круг субъектов, предмет, сфера формализации, порядок разрешения.

Как следует из приведенного определения, по порядку разрешения все административные споры могут быть дифференцированы на судебные и внесудебные. Внесудебные административные споры могут быть определенным образом систематизированы и классифицированы на основе ряда критериев.

1. В зависимости от содержания спорного правоотношения административные споры можно дифференцировать на формы разрешения споров, возникающих из:

- административно-регулятивных правоотношений (споры, возникающие в связи с отказом в выдаче лицензий, в государственной регистрации объектов, в связи с увольнением с государственной службы и прочее);

- административно-охранительных правоотношений (споры, возникающие в связи с привлечением к дисциплинарной, административной, налоговой ответственности и прочее).

2. В зависимости от сферы реализации административных правоотношений, вследствие которых возникает спор, формы разрешения споров можно классифицировать на:

- внутренние споры (споры, возникающие внутри административных органов и их системы, т.е. споры между руководителями административных органов и подчиненными им государственными служащими и прочее; на наш взгляд, в таких случаях, в частности, невозможно применение формы примирения сторон с участием посредника);

- внешние споры (споры, возникающие вне административных органов и их системы, в ходе реализации этими органами и их должностными лицами своей компетенции, т.е. между административными органами и, например, лицами).

3. В зависимости от субъекта, уполномоченного разрешать административные споры:

- споры, разрешаемые органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральными органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов, а также иными государственными органами и прочими коллективно-властными субъектами);

- споры, разрешаемые должностными лицами (руководители федеральных органов исполнительной власти, их заместители, руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, их заместители и прочие);

- споры, разрешаемые органами и должностными лицами, уполномоченными их рассматривать в случае упразднения, реорганизации или переименования органов (должностей должностных лиц) (в частности, в случае упразднения указанных в главе 23 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях или в законе субъекта Российской Федерации органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в КОАП или в закон субъекта Российской Федерации изменений и дополнений подведомственные им дела рассматривают судьи).

4. В соответствии с содержанием 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, что исчерпывает возможность применения санкции к ответчику.

Выделение прочих форм в данной классификации не видится актуальным, в силу того, что в отечественной правовой системе их применение весьма затруднительно и менее развито.

1.2. Понятие и виды форм внесудебного разрешения административных споров

Выявление сущности внесудебного разрешения административных споров предполагает спецификацию понятия внесудебного разрешения административного спора, а равно форм разрешения административного спора. При этом понятие формы разрешения административного спора коррелирует философскому пониманию формы, а равно общему понятию правовой формы.

Категория «форма» – одна из центральных и сложнейших в философии. Данная категория существует в философии с давних времен. «Цицероном и Августином использовалась как вид (более узкий класс в рамках более

широкого класса – рода). Понятие «форма» Платон употреблял в том же смысле, что и понятие «идея», «эйдос», для обозначения всеобщего, неизменного и подлинно сущего, являющегося прообразом индивидуальных и изменчивых явлений. Согласно Фоме Аквинскому, Бог есть чистая форма, сущность и существование вещей возникают из формы, душа есть форма тела, чистые духовные субстанции — это отделенные от материи формы. У И. Канта форма созерцания (пространство и время) и мышления (категории) означают уже не объективные условия бытия, а необходимые условия опыта и познания, лежащие в самом человеческом разуме. По Гегелю, отношение между формой и содержанием есть взаимоотношение диалектических противоположностей, т.е. их взаимопревращение. Термин «форма» употребляется также для обозначения внутренней организации содержания и коррелирует, таким образом, с понятием структуры»¹.

Как правило, понятие формы дается совместно с понятием содержания. Таким образом, содержание и форма – это философские категории, во взаимосвязи которых содержание, будучи определяющей стороной целого, представляет «единство всех составных элементов объекта, его свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций, а форма есть способ существования и выражения содержания. Термин «форма» употребляется также для обозначения внутренней организации содержания и связан, таким образом, с понятием структуры»². Отношение содержания и формы характеризуется единством, доходящим до их перехода друг в друга, однако это единство является относительным. Во взаимоотношении содержания и формы содержание представляет подвижную, динамичную часть целого, а форма образует систему устойчивых связей предмета. Возникающее в ходе развития несоответствие содержания и формы, в конечном счете, разрешается «сбрасыванием» старой и возникновением новой формы, адекватной развившемуся содержанию. Форма, в

¹ Философия: энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. – М.: Гардарики, 2006. С. 720–721.

² Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С. М. Ковалева. – М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 576–577.

свою очередь, есть способ существования, выражения и преобразования содержания.

В праве определение формы нашло свое выражение в понятии формы права, которое используется в теории права для отражения существующей юридической реальности, складывающейся в процессе общественного развития, указывая на специфические способы организации (оформления) национально-правового бытия.

Как утверждают ряд авторов (В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев), форма права организует саму правовую материю, т.е. является способом внутренней организации и внешнего выражения права¹.

Таким образом, можно сказать, что форма разрешения административного спора представляет собой внешнее выражение действий и решений, имеющих юридическое значение и направленных на разрешение административного спора. Разрешение административного спора получает свое практическое воплощение в деятельности уполномоченных субъектов.

Соответственно, если административный спор представляет собой конфликт, то разрешение спора является деятельностью по преодолению конфликта, а форма разрешения спора – внешнее выражение такой деятельности. Административный спор предполагает возможное разногласие по поводу реализации, предоставления или нарушения прав, свобод или законных интересов, тогда как разрешение спора предусматривает деятельность по защите или восстановлению нарушенного права, свободы или законного интереса, имеющую установленную законом форму.

В специальной литературе предложены различные подходы к понятию внесудебного разрешения административных споров. В частности, Г.В. Севастьянов предлагает дефиницию внесудебного разрешения спора как право выбора любого не запрещенного законом метода частного урегулирования

¹ Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Теория государства и права.– М., 2014. С. 543.

конфликта или разрешения спора, в условиях определенной ситуации¹. А.А. Брыжинский предлагает внесудебное разрешение спора «называть как досудебная (внесудебная) правоприменительная (правосогласительная) практика, представляющая собой всю предметно-практическую деятельность самих спорящих или конфликтующих субъектов либо третьих лиц, направленную на разрешение споров и конфликтов (примирение сторон, достижение согласия, компромисса) в рамках правовой системы общества»². У.В. Метелева внесудебное (административное) разрешение административных споров определяет как урегулированную административно-процессуальными нормами властную деятельность компетентных административно-конфликтных органов по разрешению подведомственных им индивидуальных дел об административных спорах³. М.А. Романенко пишет: «Альтернативные формы разрешения правовых споров – это совокупность процедур, направленных на разрешение правового конфликта путем достижения взаимоприемлемого результата, не обладающая признаками судебного разбирательства, применяющаяся до, во время или внесудебного процесса»⁴.

Е.Б. Лупарев характеризует внесудебное разрешение административно-правовых споров в «широком легальном и традиционном для отечественной правовой доктрины смысле как любой внесудебный, но связанный с реализацией властной воли порядок разрешения самими сторонами или третьим лицом (вне зависимости от порядка подчиненности) возникшего и имеющего все признаки спорного правоотношения»⁵.

Как представляется, разрешение административного спора получает свое выражение в рамках производства по разрешению административных споров.

¹ Севастьянов Г. В. Концепция частного процессуального права (права альтернативного разрешения споров) // Третейский суд. – 2009. – № 1. – С. 25–32.

² Брыжинский, А. А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Брыжинский Александр Андреевич. – Саранск, 2005. С. 11.

³ Метелева У. В. К вопросу о понятии внесудебного (административного) производства по разрешению административных споров // Вестник ВятГГУ. – 2007. – № 16. – С. 140–142.

⁴ Романенко, М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Романенко Марина Андреевна. – Саратов, 2008. С. 7.

⁵ Лупарев, Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович. – Воронеж, 2003. С. 271.

Такого рода производство представляет собой деятельность субъектов административной власти (органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов). Это производство связано с рассмотрением и разрешением административных дел, возникающих из административно-правовых отношений. Индивидуально-конкретные дела, опосредующие предмет административного спора, рассматриваются в рамках установленного законом порядка, в основе которого лежит правовая процедура.¹ Результат рассмотрения административного дела получает свое выражение в форме правоприменительного акта.

Первоначально доктрина административного процесса была представлена двумя концепциями – юрисдикционной и управленческой. В первом случае административный процесс представляется как «деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения».² Как указывает А.И. Каплунов, здесь актуализирован содержательный аспект административного процесса, ограничивающий его рассмотрением споров и применением административного принуждения.³ Во втором случае административный процесс трактуется в качестве урегулированного правом порядка разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами.⁴ Эта концепция сформировалась в трудах В.Д. Сорокина и получила свое дальнейшее развитие в работах ряда авторов⁵.

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 9.

² Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

³ Каплунов А. И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 28 - 35.

⁴ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М.: Юридическая литература, 1968. С. 71-72; Сорокин В.Д. Избранные труды / Предисл.: Бахрах Д. Н., Денисенко В. В. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005.

⁵ Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Кононов Павел Иванович. – М., 2001.

Развитие отечественного законодательства обусловило формирование трех концепций административного процесса – управленческой, судебной и комплексной. Судебная концепция получила свое развитие, в частности, в работах Ю.Н. Старилова¹. Комплексная концепция описана в последних работах Н.Г. Салищевой² и ряда других авторов³. При этом следует отметить, что внесудебное рассмотрение административного спора не может рассматриваться в рамках судебной концепции, поскольку с этой точки зрения такого рода производство может трактоваться исключительно как управленческая деятельность уполномоченных субъектов, реализуемая в установленных процедурных формах. В то же время производство по административно-правовым жалобам и спорам может быть рассмотрено и в рамках управленческой, и в рамках комплексной концепции административного процесса.

В доктрине административного права также описана видовая спецификация форм внесудебного разрешения административного спора. В частности, авторы указывают на досудебные, несудебные, негосударственные, неюрисдикционные, доюрисдикционные, претензионные или согласительные, неформальные или квазиюрисдикционные формы⁴. Д.Л. Давыденко предлагает «использовать следующие категории: дружественное урегулирование споров», «внесудебные способы разрешения и урегулирования споров», «автономное урегулирование споров» и

¹ Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. С. 5.

² Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. – С. 221 – 232; Салищева Н. Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина: В 2 ч. Ч. 1. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2010. С. 27–28.

³ Гречкина О. В., Майоров В. И. Административный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2008; Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 24; Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. – 2016. – № 10. С. 23; Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 16, 18–21.

⁴ См.: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Юрайт, 2015. – С. 235–244; и др.

«частные (негосударственные) процедуры разрешения и урегулирования споров»¹. Имеют место и иные подходы.

В соответствии с современными реалиями правовой теории и практики можно говорить о различных формах разрешения административных споров во внесудебном порядке. Как представляется, к таковым можно отнести: внесудебное разрешение административного спора государственными или муниципальными органами и их должностными лицами, медиацию (посредничество), деятельность омбудсмана, процедуру примирения сторон. При этом ограничения в возникновении новых форм нет.

Внесудебное разрешение споров государственными органами или органами местного самоуправления и их должностными лицами, как правило, осуществляется, когда вмешательство суда не требуется или если эта процедура обязательна до судебного вмешательства в соответствии с законом. Так, например, согласно п.2 ст. 138 Налогового кодекса Российской Федерации, акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ². Кстати, что позволяет применять более широкие формы внесудебного разрешения административных споров. В частности, интересным представляется исследование М.В. Аракеловой, которая выделяет «две группы альтернативных форм досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: первая включает превентивные процедуры...; вторая — такую форму, как медиация, которая имеет место уже

¹ Давыденко Д. Л. Вопросы юридической терминологии в сфере альтернативного урегулирования споров // Третейский суд. – 2009. – № 1. – С. 40–53.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1291.

непосредственно после возникновения спорных ситуаций, а также обжалование актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц»¹. На наш взгляд, идея весьма оригинальна – признание превентивной процедуры формой разрешения спора, вытекающего из налоговых правоотношений. Вместе с тем, полагаем, что такая форма не может быть включена в систему способов внесудебного разрешения спора, поскольку на данной стадии формирования конфликта еще не сформированы общественные отношения, определяющие объект и предмет спора, а отсюда невозможно определить и выбрать наиболее эффективную форму разрешения конфликта. Однако в целях профилактики и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, в частности налоговых органов, идея весьма полезна, и дальнейшая разработка механизма превентивных процедур, как в сфере налоговых, так и других правоотношений, представляется весьма актуальной.

Примирение сторон – тема, которой уделяется немало внимания в научных исследованиях. Примирение сторон рассматривается учеными в различных аспектах: в свете принципов диспозитивности и законности, как основание для прекращения производства, способ урегулирования споров т.д. На современном этапе почва для исследований процедуры примирения сторон существенно обогатилась за счет распространения идей использования альтернативных способов урегулирования споров, внедрения в судопроизводство примирительных процедур, допустимости альтернативного урегулирования административных споров, примирения в исполнительном производстве. Данная тема весьма перспективна для исследований, разработки инновационных предложений для совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Процедура примирения сторон представляет собой способ мирного урегулирования спора, возникшего из определенных административных правоотношений, в форме письменного соглашения.

¹ Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Аракелова Марина Вячеславовна. – М., 2017. С. 9.

Медиация (посредничество), в аспекте административного спора, должна заслужить особое внимание отечественных ученых и специалистов. Согласно ст. 2 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» процедурой медиации является способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения, а медиатором признается независимое физическое лицо, независимые физические лица, привлекаемые сторонами в качестве посредников в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора¹. Стоит отметить, что в науке процессуального права существуют как сторонники (В. Яковлев, В. Анохин), так и противники (Н. Сердюкова, М. Рожкова) альтернативной процедуры урегулирования споров путем медиации.

Омбудсмен (швед. ombudsman – представитель чьих-либо интересов) – специально избираемое (назначаемое) должностное лицо для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах – также частными лицами и объединениями². Деятельность омбудсмана регулируется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»³. Согласно данному закону омбудсмен «осуществляет контроль, а также ведет расследование с позиций законности, эффективности, целесообразности, справедливости, рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов или органов местного самоуправления и их должностных лиц, если ранее

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162; СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4066.

² Большой юридический словарь. URL: http://petroleks.ru/dictionaries/dict_big_law15.php (дата обращения: 20.06.2017).

³ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 552.

субъект обжаловал эти решения или действия (бездействие), но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе»¹. В зарубежных странах такое должностное лицо имеет различные наименования, за исключением скандинавских стран, где название подобного должностного лица осталось без изменений, пути назначения на должность (может быть избран народом или назначен уполномоченным лицом). Так, например, в Колумбии и Испании (избирается на 5 лет парламентом) наименование этой должности – народный защитник; в Румынии – адвокат народа; во Франции – посредник (назначается Советом министров); в Намибии – назначается президентом. В большинстве стран граждане вправе обратиться к омбудсмену непосредственно. Он, в свою очередь, обнаружив упущение или злоупотребление, указывает на это соответствующему органу или должностному лицу и предлагает их устранить. В противном случае он вправе обратиться в органы правосудия или парламент.

В Российской Федерации подобный институт носит название уполномоченного по правам человека. Однако институт омбудсмента, реализованный в отечественной правовой системе, никак не позволяет отнести омбудсмента к полноценной форме разрешения административно-правовых споров. Только в случае, когда исчерпаны все административные и судебные способы защиты нарушенных прав, граждане могут обратиться к уполномоченному по правам человека. Но в компетенцию уполномоченного по правам человека не входит функция разрешения административных споров и он не вправе принимать самостоятельного решения по жалобе лица, а лишь только дает свои заключения, но он может содействовать пересмотру выводов по конкретному делу.

Также полагаем возможным упомянуть об административной юстиции как о форме разрешения административного спора, реализация которой возможна в административном порядке. В отечественной теории и практике под административной юстицией следует понимать систему специальных судебных и

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 552.

квазисудебных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления, а также (в более узком смысле) особый процессуальный порядок рассмотрения административных дел и разрешения административно-правовых споров между гражданином или юридическим лицом, с одной стороны, и органом государственного управления – с другой. В ряде зарубежных стран система административной юстиции сложилась еще во второй половине XIX в. В настоящее время ее органами являются либо специальные административные суды (Франция, ФРГ, Швейцария и др.), либо общие суды в сочетании с ведомственными административными судами (США, Великобритания и др.). Иногда административная юстиция реализуется особыми структурными подразделениями в рамках органов исполнительной власти или судов общей юрисдикции. Но на нынешнем этапе развития правовой системы Российской Федерации административная юстиция сформирована в основном в части судебной формы разрешения споров. И чаще синонимом административной юстиции выступает судебная деятельность, судебный процесс или судебное разбирательство в рамках административного судопроизводства. При этом следует отметить, что сформированная в настоящее время законодательная конструкция административного судопроизводства вызывает определенные сомнения с точки зрения допустимости ее отнесения к административному процессу, что является поводом для научной дискуссии.¹

Таким образом, под внесудебным разрешением административного спора следует понимать основанную на нормах административно-процессуального права деятельность органов исполнительной власти и иных уполномоченных

¹ Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административно-процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013. С. 325; Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права. – С. 19–26; Каплунов А. И. О влиянии законодательства об административном судопроизводстве на развитие представлений о содержании и статусе административно-процессуального законодательства // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних): сборник тезисов выступлений и докладов участников (Рязань, 25-27 ноября 2015 г.). Том 1. Материалы пленарного заседания. – Рязань: Академия ФСИН России, 2015. – С. 148–154.

субъектов, направленную на преодоление разногласий, вытекающих из административных правоотношений, вне (без) судебного производства.

Производство по внесудебному разрешению административных споров – одна из форм административного процесса, которая реализуется вне участия судебного органа. Отличительными чертами внесудебного разрешения административных споров от иных видов процесса являются упрощенность и ускоренность отдельных процессуальных действий, большое число субъектов, уполномоченных принимать решения по административному спору. Специфической версией внесудебного разрешения административного спора является производство по делу об административном правонарушении, поскольку в соответствии с КоАП РФ осуществление соответствующих процессуальных действий возможно без участия суда. Посредством такого производства выражается негативная реакция государства и общества на противоправные деяния, совершаемые в сфере государственного управления и функций исполнительной власти – административные правонарушения, что является основанием административной ответственности, реализуемой в административно-процессуальной форме¹.

Производство по делам об административных правонарушениях является одной из форм административно-процессуальной деятельности, осуществляемой широким кругом исполнительных органов на федеральном и субфедеральном уровнях организации публичной власти и их должностных лиц. Процессуальный характер выражается в реализации норм права, устанавливающих административную ответственность физических и юридических лиц за совершаемые ими административные правонарушения. Задачи этого производства сводятся к обеспечению всестороннего и объективного разрешения полномочными органами или должностными лицами дела об административном правонарушении в соответствии с законом. Разрешение административно-деликтного спора выражается в принятии мотивированного постановления о

¹ Хорьков В. Н. Административный и уголовный процесс: тенденция сближения // Новое уголовно-процессуальное законодательство РФ: проблемы теории и практики: материалы научно-практической конференции. – Калининград: Изд-во Калинингр. ун-та, 2003. – С. 19–29.

назначении административного наказания, либо в отказе от его назначения, и его исполнении по итогам его рассмотрения.

Внесудебное производство по делам об административных правонарушениях направлено на разрешение административных споров между сторонами административно-процессуальных отношений по поводу правомерности (неправомерности) применения мер административной ответственности. Соответственно, полномочия по разрешению административных споров и по применению правовых санкций характеризуются как юрисдикционные.

В отношении административного производства юрисдикция означает определение круга уполномоченных на разрешение вопросов исполнительных органов и их должностных лиц, а также перечня конкретных дел, отнесенных к их компетенции. Она вытекает из административной правосубъектности уполномоченных органов и лиц, которая включает, в том числе, функциональные обязанности применять нормы материального административного права к конкретным ситуациям, возникающим в подведомственной им сфере¹.

Эффективность реализации внесудебных процедур при разрешении административно-деликтных споров неоднозначна, поскольку существенное количество внесудебных постановлений о привлечении к административной ответственности отменяются посредством последующего судебного контроля в силу нарушений норм материального права и неправильного их применения органами власти и должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, а равно в силу нарушения процессуальных правил при производстве по делам об административных правонарушениях.

1.3. Правовые принципы внесудебного разрешения административных споров

¹Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 93.

Принципы разрешения административных споров представляют собой разновидность правовых принципов. Для определения их понятия следует исходить из положений общей теории права и философии.

Слово «принцип» происходит из латинского *principium*, что означает «первоначало, основа»¹. Таким образом, слова «принцип» и «начало» – синонимы, следовательно, принципы права, включая принципы внесудебного разрешения административных споров, представляют собой первооснову правовой системы, его основные начала.

Как полагает Н.Г. Канунникова, «в современном научном познании этимология этого слова сохраняется в понятии «принцип». Примером использования в научном познании этимологических признаков понятия «принцип» является применение принципов как оснований, исходных средств создания систем научного знания: концепций, теорий, учений и наук»².

С точки зрения философии, термин «принцип» имеет более широкое значение. О понятии «принцип» говорят в своих работах такие философы, как Аристотель, Ф. Бэкон, Г. Гегель, Т. Гоббс, И. Кант, Г. Лейбниц, К. Маркс, Н.Г. Чернышевский, Ф. Энгельс и пр.

К примеру, согласно Аристотелю, принцип «есть одно из начал познания. Он излагал вопрос о принципах в своем учении об этике и метафизике, рассматривал принципы как нравственные начала, нормы человеческой деятельности в целом, являющиеся обязательными»³.

Ф. Бэкон считал, что первичным содержанием вещей и есть принцип⁴. Т. Гоббс говорил о принципах, как о единственных основах науки⁵. Исследование принципов также имеет значение и для российской правовой науки. В российском научном сообществе принципы исследовались Е.А. Лукашевой, О.В. Смирновым, В.И. Никитинским, В.М. Семеновым, С.С. Алексеевым, В.Н. Ронжиным,

¹Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; предс. научно-ред. совета В. С. Степин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Мысль, 2010.

²Канунникова Н. Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 8–11.

³Аристотель. Метафизика / пер. А. В. Кубицкого. – Л., 1934.

⁴Бэкон Ф. О принципах и началах. – М., 1937. С. 14.

⁵Гоббс Т. Избр. произв. – М., 1964. – Т. 1. С. 439.

А.М. Васильевым и другими.

Следует отметить, что столь широкое рассмотрение понятия правового принципа сформировало в юридической науке ряд подходов к его определению. В рамках первого подхода авторы, в частности Д.А. Керимов, рассматривают «принципы права как научную категорию, отражающую в теоретических положениях определенные закономерности развития общественных отношений, направление и основные черты правового регулирования общественных отношений, т.е. принципы права не получают выражения, не фиксируются непосредственно в правовых нормах»¹. Авторы второго подхода, например М.А. Гурвич, придерживаются противоположного мнения, где он полагает, что принцип права представляет собой общую норму права, что отождествляет принцип права с нормой права². Третий подход (Н.А. Чечина и др.) аккумулирует первые две позиции, потому что «принципы права, с одной стороны, определяются как идейные, а с другой – как нормативно-руководящие основы права»³.

Нам более интересной представляется третья позиция, поскольку нормативно закрепленный принцип права как основополагающее начало, руководящая идея гарантируется силами и средствами государства. Итак, основополагающие начала права лишь тогда приобретают статус его принципов, когда закрепляются в самом праве: его содержании и формах.

Анализ научной литературы, посвященной исследованию принципов разрешения административных споров, позволяет выделить основные представления о принципах права: это требования, которым должна отвечать административно-процессуальная деятельность; это мировоззренческие идеи, детерминируют должное; это исходные, основные и общие положения; имеют свое содержание; определяют характер и степень защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Осокина Г. Л. Курс гражданского судопроизводства России. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2002. С. 93.

² Гурвич М. А. Советский гражданский процесс: учебник. – М.: Высшая школа, 1975. С. 17.

³ Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. С.83.

Общая теория принципов права может быть экстраполирована в отраслевые правовые доктрины. В качестве критерия, согласно которому любой принцип может быть причислен к числу базовых отраслевых идей, следует полагать его опосредование методом административно-правового регулирования, в свою очередь, воздействуя на этот метод и формируя тем самым его отличительные особенности. По справедливому замечанию А.И. Каплунова, Принцип права - это не абстрактная категория административного процесса, а элемент, основа административно-процессуальной деятельности¹.

Конструкция принципов разрешения административных споров базируется на общей теории права в целом, и теории административного права в частности, а также представляет собой систему теоретических положений, отражающих его объективные закономерности. Принципы влияют на процесс, формы и методы разрешения административного спора. В них проявляются базовые требования, относящиеся к внутренним и внешним функциям аппарата управления, а также к субъектам разрешения административных споров.

Принципы разрешения административного спора можно представить как руководящие начала процессуальной деятельности государства и уполномоченных лиц по разрешению административного спора, обусловленные социально-экономическим и политическим развитием государства и общества, закрепленные в нормах административного права.

В общей теории права общепринятой категоризацией признано наличие трех уровней правовых принципов: общеправовых, межотраслевых и отраслевых. Общеправовыми принципами обычно называют: равноправие граждан, защита прав и свобод граждан, гуманизм и справедливость. Относясь к конституционным, эти принципы имеют непосредственное отношение ко всем отраслям права, соответственно подлежат безусловному использованию в рамках института внесудебного разрешения административных споров.

¹Каплунов А. И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. I. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. — СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. — С. 76–82.

Принципы законности, объективности, доступности и гласности, всесторонности, своевременности, компетентности относятся к межотраслевым. В административном праве они проявляются, в частности, в ст. 1.4 «Принцип равенства перед законом» и 1.5 «Презумпция невиновности»¹, а также в ст. 6 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность и открытость судебного разбирательства; непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда². Причем, принципы, обозначенные в КоАП РФ, можно полагать общими для всей отрасли, а принципы, представленные в КАС РФ, можно отнести к специальным, положенным в основу административного судопроизводства, которые, в свою очередь, регламентирует порядок разрешения административного спора (судебная форма). Принципы, формализованные в КоАП РФ, имеют распространение, в том числе, на внесудебное разрешение административных споров.

Следует отметить, что административное законодательство фактически не устанавливает систему принципов внесудебного разрешения административных споров. Указанные принципы, так или иначе, присутствуют в законодательстве, но они могут быть определены только в контексте системы принципов, положенных в основу отдельных административных правоотношений. Потенциально любое административное правоотношение может быть спорным, соответственно, разрешение этого спора будет опосредованно, в том числе, действием определенных принципов (в частности, принципы, положенные в основу работы с обращениями граждан в административном порядке, принципы

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 973.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 973.

организации государственной службы и проч.).

Это обуславливает необходимость формирования собственной системы принципов внесудебного разрешения административных споров. Причем, как представляется, такая система может быть коррелятом системы принципов административного процесса в целом, поскольку внесудебное рассмотрение административных споров является составной частью конструкции административного процесса.

Система принципов административного процесса трактуется авторами неодинаково. Так, А.П. Коренев к числу таковых относит «законность, объективность, равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело, гласность административного процесса, ведение дела на государственном языке, экономичность и эффективность процесса, ответственность за нарушение правил процесса и за принятый акт»¹.

П.И. Кононов различает принципы общепроцессуальные и принципы административного процесса. В числе последних автор выделяет следующие: «разрешение всех административных дел на основе действующего законодательства, в соответствии с процедурами, установленными административно-процессуальными нормами; равенство всех лиц, участвующих в административном деле, перед законом и органом, разрешающим дело; гласность административного разбирательства; кроме того, дело должно быть рассмотрено полно, всесторонне и объективно. П.И. Кононов также выделяет такие принципы, как ответственность административного органа (должностного лица) и лиц, участвующих в деле, за обоснованность и законность совершаемых в процессе действий и принимаемых решений, рассмотрение административного дела на государственном языке, а также независимость административного органа в разрешении дела»².

И.В. Панова выделяет такие принципы, как «законность, объективность, равенство сторон, обеспечение охраны прав субъектов административного

¹ Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3-х ч. – М.: МЮИ МВД России; изд-во «Щит-М», 2002. С. 241.

² Кононов П. И. Административный процесс в России. – LAP Lambert Academic Publishing, 2011. С. 183.

процесса, гласность, осуществление производства на национальном языке, оперативность и эффективность процесса, самостоятельность принятия решения, двухступенность административного процесса, ответственность должностных лиц за нарушение режима процесса, активность правоприменительных органов, а также принцип сочетания интересов личности, общества и государства»¹.

В.Д. Сорокин предлагает принципы законности, заинтересованности масс, быстроты процесса, охраны интересов личности и государства, гласности, материальной истины, равенства сторон, национального языка, самостоятельности в принятии решения, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащие ведение процесса и принятое решение².

И.А. Галаган выделял принципы административной ответственности, общеюрисдикционные, а также административно-процессуальные в производстве по делам об административных правонарушениях. В первую группу предлагалось включать следующие принципы: законности; ответственности за вину; индивидуализации ответственности; гуманизма ответственности; целесообразности ответственности; неотвратимости ответственности; гласности ответственности. Вторую группу составляли принципы: законности; элементарной состязательности; публичности; гласности; устности, всесторонности и непосредственности; национального языка; неприкосновенности личности; обеспечения виновному лицу права на защиту; презумпция невиновности; объективной (материальной) истины по делу; участия общественности. Третью группу административно-процессуальных принципов в производстве по делам об административных правонарушениях, по мнению И.А. Галагана составляют принципы: ведения производства только по делам об административных нарушениях; ведения производства только правомочными на то органами и должностными лицами; инстанционного и судебного контроля за

¹ Панова И. В. Административно-процессуальное право России – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – С. 348–370.

² Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. Второе изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 225.

деятельностью по наложению административных взысканий; быстроты и эффективности административно-юрисдикционного производства¹.

А.И. Каплунов, определяя систему принципов административного процесса, исходит из структуры административного процесса, включающей две составные части: административные производства и административное судопроизводство, что позволяет говорить о двух подсистемах принципов административного процесса: принципах административных производств и принципах административного судопроизводства. По его мнению, можно вести речь о трёх группах принципов административных производств, входящих в административный процесс и закреплённых в административно-процессуальном законодательстве: общих, вытекающих из общих принципов права, проявляющих свою сущность в административном процессе в целом; обусловленных видовой спецификой административных производств, отражающих особенности нормотворческих, правонаделительных и правоохранительных производств; отдельно взятого административного производства (поощрительного, дисциплинарного, исполнительного)².

На основании изложенного принципы административно-процессуального института внесудебного разрешения административных споров возможно разделить на следующие группы: 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

¹ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР.– Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. – С. 140–150.

² Административно-процессуальное право: учебник. – 2-е издание, перераб. и доп. / под ред. А. И. Каплунова. – СПб.: Р-КОПИ, 2017. С. 23.

внесудебного разрешения административных споров являются: законность, справедливость, публичность, компетенционность, равенство лиц перед законом, ответственность государственного органа и лиц, участвующих в деле.

Принцип законности понимается как «принцип государственно-правовой жизни, закрепляющий ее в качестве основополагающего начала правовой жизни общества, как метод государственного управления обществом, предполагающий реализацию соответствующих функций правовыми средствами и в правовых формах и, наконец, как средство обеспечения правового режима общества при реальном верховенстве в нем права, установлении правовых отношений между государственной властью и личностью»¹.

Будучи одним из общеправовых, принцип законности в разрешении административных споров «имеет свое специфическое содержание, свою особую систему гарантий, что дает основание рассматривать его как самостоятельный принцип правового регулирования административных правоотношений, суть которого заключается в требовании неуклонного исполнения всеми органами и их должностными лицами действующих законов и иных нормативных правовых актов»².

Принцип справедливости. Этот принцип выражается в соразмерности ограничения прав и свобод участников административных правоотношений, связанного с применением справедливого наказания и иных мер административно-правового принуждения, которые требуют надлежащего их применения в точном соответствии с обстоятельствами спора.

В целом справедливость выражается в требовании принципа равенства конфликтующих сторон³. Из этого логично вытекает требование надлежащего внесудебного порядка, обеспечивающего «реализацию указанных положений, что

¹ Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. – М.: Проспект, 2015. С. 331–335.

² Сумачев А. В. О «потерянном» принципе законности в законодательстве об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 84–87.

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 ноября 2001 года по делу «Вернер против Польши» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

неоднократно подчеркивалось в ряде постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации»¹.

Как представляется, принцип справедливости определяет смысл внесудебного административного производства, осуществляемого органами исполнительной власти и местного самоуправления и их должностными лицами.

Принцип публичности. Статья 2 Конституции РФ, обязывающая государство защищать права и свободы человека и гражданина, влияет на формирование важнейшего принципа административного процесса – принципа публичности. Сущность этого принципа проявляется в том, что осуществление разрешения административного спора происходит от имени государства в рамках производства уполномоченными на то лицами.

Принцип компетенционности вытекает из содержания раздела III КоАП РФ². «Принцип компетенции определяет полномочия по возбуждению и рассмотрению дела об административном правонарушении определенным лицом. Он исключает возможность совершения указанных действий лицом, не обладающим соответствующими полномочиями. Данный принцип определяет характер процессуальной деятельности на всех стадиях. Одни лица обладают полномочиями по возбуждению дела, другие – по его рассмотрению, третьи наделены правами первого и второго субъектов»³.

Принцип равенства лиц, участвующих в административном деле, перед законом, безусловно, базируется на положениях Конституции РФ. Данный принцип сформулирован в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ посредством формулы «все равны перед законом и судом». Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции РФ «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина

¹ По жалобе гражданина Андреева Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. 145-О // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017); По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 973.

³ Абдулаев М. И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права: учеб. – СПб.: Питер, 2003. С. 243.

независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности»¹. Таким образом, принцип равенстве всех перед законом и судом в рамках административно-процессуальной деятельности выражается в равенстве субъектов, принимающих участие в административном деле, перед законом и юрисдикционным органом.

Принцип ответственности государственного органа и лиц, участвующих в деле. Смысл данного принципа заключается в том, что лицо, принимающее участие в деле, обязано принимать ответственность в полной мере в рамках разрешаемого дела, а именно – являть материалы в объективной форме, достоверные данные, обосновывать свои доводы, обосновывать необходимость совершения действий или принятия решений. Также государственный орган или его должностное лицо и лица, участвующие в деле, несут юридическую ответственность за совершение действий и принятие решений в ходе разрешения административного спора.

Отраслевые организационные принципы, по нашему мнению, содержат следующие принципы: сочетания начал единоначалия и коллегиальности при рассмотрении административных дел, независимости административно-юрисдикционного органа и подчинение его только закону.

Принцип оптимального сочетания единоличности и коллегиальности при разрешении административных дел.

В соответствии с административным законодательством, административные дела могут рассматриваться единолично или коллегиально. Говорить о большей или меньшей эффективности того или иного способа весьма непросто.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

Единоличное рассмотрение, обладая достоинствами оперативности и процессуальной экономии, имеет и некоторые недостатки. Во-первых, коррупционная составляющая, т.е. у правоприменителя появляются определенные возможности для должностных злоупотреблений, во-вторых, снижается процент принятия единственно правильного соответствующего закону решения. Коллегиальный же способ, в большей мере исключая вышеназванные недостатки, также при осуществлении юрисдикционной деятельности не лишен некоторых изъянов, к числу которых можно отнести усложнение процесса. Более того, в практической деятельности в форму коллегиальности камуфлируются элементы единоличности: спор фактически рассматривается не коллегиально, а председателем коллегии(комиссии), а ее члены обозначают лишь формальное присутствие.

Принцип независимости органа административной юрисдикции и подчинения его только закону. Данный принцип рассматривался в правовой доктрине уже в дореволюционный период. Н.М. Коркунов полагал, что «для административной юстиции требуются коллегиальность и независимость»¹.

Об этом принципе, как о принципе разрешения административных споров, можно говорить, согласившись с точкой зрения И.Ш. Килясханова, который утверждал, что «рассмотрение дел об административных правонарушениях является формой реализации правосудия... поскольку основным признаком правосудия является установление вины правонарушителя и принятия в отношении виновного меры наказания. Этим заняты и суды, и органы исполнительной власти, наделенные КоАП РФ юрисдикционными полномочиями. И в этом смысле и первые, и вторые заняты осуществлением правосудия»².

К отраслевым функциональным принципам административного процесса относятся принципы: процессуальное равноправие сторон, презумпция

¹ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции // Коркунов Н. М. Сборник статей: 1877–1897. – СПб., 1898. С. 205.

² Килясханов И. Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003. С. 11.

невиновности, принцип государственного языка, прозрачность рассмотрения административного дела, принцип процессуальной истины, оперативность, непосредственность рассмотрения дела, процессуальная экономия, процессуальное руководство органа административной юрисдикции.

Принцип процессуального равноправия сторон. «Процессуальное равноправие участников административного разрешения спора закреплено в ч.3 ст. 123 Конституции РФ и в главе 25 КоАП РФ, где в самом общем виде представлены положения, в соответствии с которыми участники административного процесса пользуются равными правами. Процессуальное равноправие сторон является предпосылкой и условием состязательности процесса»¹.

Принцип презумпции невиновности. «Принцип презумпции невиновности, закрепленный ст. 49 Конституции Российской Федерации и ст. 1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, используется с учетом определенных особенностей, заключающихся в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ст. 2.2 КоАП РФ). Положения статьи 1.5 КоАП РФ пронизаны идеей гуманности, законности и справедливости, наполняют принцип презумпции невиновности конкретными требованиями, обязательными для реализации всеми, кто участвует в административно-юрисдикционном процессе»².

Стоит отметить, что принцип презумпции невиновности лица, подлежащего административно-правовому принуждению, обязывает доказывать и признавать его вину не только судье, но и органам, должностным лицам, разрешающим спор.

Принцип государственного языка в административном процессе означает, что «разрешение спора ведется на государственном языке, под которым понимается язык официальных документов государства, язык официальных

¹ Баландин В. П., Павлушина А. А. Принципы юридического процесса / под ред. Веляхина В. М. – Тольятти, 2001. С. 23.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. – М.: Проспект, 2009. С.10.

процедур, осуществляемых от имени государства, язык официального общения. Таким образом, государственный язык представляет собой язык, который должны использовать все субъекты права в области оформления государственной правовой воли и государственного правового регулирования»¹. Касательно внесудебного разрешения административного спора рассматриваемый принцип несет ту же нагрузку, а именно ведение производства, процессуальное общение сторон реализуется на государственном языке.

Принцип прозрачности. Согласно статье 24.3 КоАП РФ разрешение спора должно осуществляться открыто. Это положение гарантирует, в первую очередь, соблюдение интересов административного процесса, особенно с привлечением институтов гражданского общества, например, института «Открытое правительство». «Хотелось бы отметить, что система «Открытое правительство» должна быть лучшим примером для деятельности всех органов государственной власти не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, а также муниципальных образований. Эта система должна быть единой, соединяться с подобными системами по всей стране, основываться, прежде всего, на профессиональной и компетентной основе, быть прозрачной и открытой для всего общества вне зависимости от взглядов, убеждений и социального статуса специалистов, желающих участвовать в этом проекте»².

При разрешении административного спора уполномоченным лицом этот принцип должен быть соблюден не в меньшей мере, чем при иных формах юрисдикционной деятельности. Реализация данного принципа в подобных ситуациях обеспечивается его конституционностью и выражается непосредственно в административном правоприменении. Требование прозрачности обусловлено приоритетом интересов личности и гражданского общества над государством.

¹ Ермошин Г. Государственно-правовые аспекты языковых отношений // Российская юстиция. – 1998. – № 3. С.19.

² Мартынов А. В. «Открытое правительство»: новая форма участия граждан в государственном управлении, направленная на повышение общественного доверия к государству // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия «Право». – 2013. – № 2 (15). – С. 253–254. См. также: Мартынов А. В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичного управления // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 44–50.

Принцип процессуальной истины. В КоАП РФ и ином нормативном документе, имеющем отношение к внесудебному разрешению административного спора, нет ни слова об установлении истины. Стоит отметить, что формирование этого принципа осуществлялось преимущественно в сферах уголовного и гражданского процессов. Следовательно, и научное познание истины базируется на научных трудах в данных областях. Однако в кругах ученых продолжается дискуссия о возможности установления истины при внесудебном порядке разрешения споров.

Принцип оперативности связан со сроками в сфере административной юрисдикции, которые необходимо соблюдать. Например, весьма важным является установление сроков давности привлечения к административной ответственности, которые определены ст. 4.5 КоАП РФ, где указано что «постановление по делу может быть вынесено в течение двух месяцев или одного года со дня совершения административного правонарушения в зависимости от его вида»¹.

Принцип непосредственности является руководящим началом при изучении доказательств и выяснении обстоятельств, важных для урегулирования конфликта, т.к. устанавливает формы и средства оценки государственным органом, органом местного самоуправления или их должностными лицами доказательственного материала.

Статья 24.1 КоАП РФ, определяя задачи производства по делам об административных правонарушениях, в частности полного, всестороннего, своевременного и объективного установления обстоятельств каждого дела, фактически формулирует принцип процессуальной экономии. Суть названного принципа содержится в «требовании достижения наибольшего, высокого результата с наименьшей затратой труда, выражением чего является быстрота

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 973.

производства»¹. Однако необходимо помнить о всестороннем и полном исследовании всех обстоятельств по делу для справедливого разрешения спора.

В доктрине процессуального права выделяется «три элемента принципа процессуальной экономии: сбережение времени или быстрота; облегчение труда или простота; уменьшение расходов или дешевизна»². Под данным принципом понимается наиболее эффективная производительность при использовании наименьшего объема ресурсов.

Принцип процессуального руководства органа административной юрисдикции. Содержание принципа представляется так, что органу или должностному лицу, уполномоченным разрешать административный спор, должна принадлежать руководящая роль при разрешении административного спора между субъектами спора. В формальном смысле это означает, что руководство принадлежит органу юрисдикции, он осуществляет контроль за надлежащим развитием процесса разрешения спора согласно закону. Фактически это проявляется в принятии мер по сбору доказательств для установления истины в процессе разрешения административного спора, для вынесения законного решения.

Изложенное позволяет сформулировать следующую систему 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,

¹ Рязановский В. А. Единство процесса – М.: Городец, 2005. С. 48.

² Васильковский Е. В. Хрестоматия по гражданскому процессу. – М., 1996. С. 89.

непосредственность рассмотрения дела, процессуальная экономия, процессуальное руководство органа административной юрисдикции).

ГЛАВА 2. ПРОИЗВОДСТВО ПО РАССМОТРЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЖАЛОБ

2.1. Право на административную жалобу и порядок его реализации

Право на административную жалобу в общем и специальном порядке, наряду с правом на судебную жалобу, является одним из элементов права граждан на обращение. Соответственно, административная жалоба является составной частью института обращений граждан и видом обращения.

Право граждан на обращение в нашей стране развивалось на протяжении многих веков. Впервые право на обращение выразилось в виде права обращаться с челобитной до государя и было закреплено в ст. 2 Судебника Ивана III 1497 года, где говорилось о праве подачи иска в судебные органы¹. Это был первый (из многочисленных) этапов в формировании современного института обращений граждан.

В Судебнике 1550 года были уточнены и конкретизированы такие положения, как право на обращение, субъекты обращений, порядок работы с обращениями, ответственность лиц, рассматривающих обращение, и иных участников правоотношений. В соответствии со статьями Соборного уложения 1649 года запрещалось обращаться напрямую к царю, была установлена субординация при подаче челобитных, и «только в случае отказа в приеме челобитной или нерешении принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к монарху»².

При проведении реформ Петр I учитывал проблематику работы с жалобами челобитников. Прогрессивным шагом явилось впервые учреждение службы по работе с челобитными. Образовав Сенат и коллегии, у него не вышло избавиться от большого потока челобитных и челобитчиков. В процессе он ввел должность

¹ Штамм С. И. Судебник 1497 года. – М., 1955. С. 74.

² Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года: учебное пособие для высшей школы. – М., 1961. С. 8.

рекетмейстера. Основными обязанностями, которого являлась работа с жалобами, о которой впоследствии докладывалось Правительствующему Сенату.

Позднее, Екатериной II был принят важный правовой документ. Манифест от 14 июня 1763 г. «был первым актом, установившим порядок разбирательства обращений по существу; впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы»¹.

Последующие изменения по обращениям граждан ввел М.М. Сперанский Манифестом «Об образовании Государственного Совета» от 1 января 1810 г., согласно которому создавалось специальное подразделение, принимавшее жалобы, прошения наград и милостей на высочайшее имя.

Октябрьская революция 1917 г. привела к прекращению действия всех ранее установленных правил по работе с обращениями граждан, из чего вышло, что не было ни одного специального нормативного акта, которые могли бы регламентировать работу с жалобами и заявлениями граждан. Вскоре, выход был найден «основные принципы этой деятельности, начиная с приема граждан до вынесения решений по ним, разработал В.И. Ленин»². Первый акт, в котором отразился порядок обращений граждан, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов», в котором определялась обязанность всех участников, уполномоченных рассматривать обращения, принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения»³.

Позднее были приняты основные нормативные акты, закрепившие право граждан на обжалование и регулировавшие порядок производства по жалобам. Такими актами являлись:

постановление ЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер»⁴;

¹ Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. – 2007. – № 3. С.33.

² Мальков В. В. В учреждение поступила жалоба. – М.: Моск. рабочий, 1972. С.6.

³ Собрание указов РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

⁴ Собрание законодательства СССР. 1933. № 26. Ст. 153.

постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»¹;

постановление Комиссии Советского Контроля при СНК СССР, утвержденное СНК СССР 22–26 мая 1936 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся»².

В августе 1958 года ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». Этот акт привлек общественность к работе с жалобами и заявлениями трудящихся.

Основным нормативным актом, регламентирующим порядок обращений граждан, стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»³, который явился попыткой законодателя впервые классифицировать все виды обращений граждан в СССР.

Право граждан на обращения было внесено в Конституцию в 1977 году в статью 49 впервые за историю существования Советского Союза, где было установлено, что «граждане имеют право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»⁴. Это же положение было перенесено в статью 47 Конституции РСФСР 1978 г., где было закреплено право граждан «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»⁵.

В дальнейшем также осуществлялись иные попытки развития института обращений граждан, но успеха они не возымели. Например, «в 1990 году Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен и опубликован для обсуждения на страницах журнала

¹ Собрание законодательства СССР. 1936. № 31. Ст. 274.

² Там же. Ст. 276.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. №11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

⁴ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

«Народный депутат» проект Закона СССР об обращениях граждан, однако, законопроект принят не был»¹.

После развала Советского Союза значительным этапом в развитии института обращений граждан стало развитие положения ст. 33 Конституции РФ 1993 г. в виде принятого Федеральным Собранием Российской Федерации в апреле 2006 г. и подписанного 2 мая 2006 г. Президентом Российской Федерации Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который в определенной степени заполнил правовой вакуум, возникший в этой сфере.

В соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина². Это обусловлено конституционной нормой о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов вопросами защиты прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

После принятия на федеральном уровне данного закона возникла волна принятия нормативных актов по процедуре рассмотрения обращений граждан субъектами Российской Федерации. Например, были приняты следующие нормативные акты: Закон Астраханской области от 10 апреля 2012 г. № 14/2012-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Астраханской области», Закон Амурской области от 6 июля 2011 г. № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления», закон Калужской

¹ Иванченко А. В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. – М., 2003. С. 56.

² Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 972.

области от 27 марта 2008 г. № 419-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение», Закон Мурманской области от 9 июля 2010 г № 1249-01-ЗМО «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Мурманской области», Закон Архангельской области от 15 марта 2012 г. № 436-29-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области», Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области», Закон Чеченской Республики от 5 июля 2006 г № 12-РЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Чеченской Республике», Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления», Закон Саратовской области от 9 октября 2006 г. «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в органы государственной власти Саратовской области и органы местного самоуправления», Закон Ростовской области от 18 сентября 2006 г. № 540-ЗС «Об обращениях граждан», Закон Краснодарского края от 8 июня 2007 г. № 1270-КЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Краснодарском крае», Закон Омской области от 11 июня 2006 г. № 58-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращение», Закон Московской области от 27 сентября 2006 г. № 10/191-П «О рассмотрении обращений граждан» и многие другие. Также было принято большое количество подведомственных актов, регулирующих деятельность по рассмотрению обращений граждан в различных органах государственной власти.

Так, к настоящему моменту юридически сформировался один из важнейших способов информирования органов власти о положении дел в государстве – обращение граждан.

Обращение гражданина – это всегда свободное волеизъявление субъекта либо группы субъектов. Как правило, такое обращение детерминировано неблагоприятными обстоятельствами. Даже в случае предложения явно проявляется неудовлетворенность гражданина положением дел.

Институт обращений граждан нельзя считать способом самозащиты ими своих прав, так как он дает лишь возможностью обращаться к органам государственной власти и органам местного самоуправления для получения такой возможности. Защита прав и свобод представляет собой деятельность компетентных органов и должностных лиц, нацеленную на выполнение и обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Институт обращений выдвигается как общее начало любой формы защиты, поскольку проблематично получить государственную поддержку, не обратившись за ней.

«Институт обращений граждан в государственные органы власти и органы местного самоуправления – независимый, самостоятельный комплексный правовой институт, регламентированный национальным и международным правозащитным законодательством, на базе которого утверждается право человека и гражданина, объединений граждан непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления, к должностным лицам в целях обеспечения реализации и защиты или восстановления своих прав»¹, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов иных лиц и повышения эффективности деятельности по управлению делами государства. Исходя из представленной формулировки, можно выделить следующие признаки института обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления:

- право граждан на обращение в органы государственной власти или органы местного самоуправления имеет конституционный статус, т.к. данное право прямо закреплено в статье 33 Конституции РФ. Это означает, что гражданин не может быть никем, ни при каких обстоятельствах лишен этого права, за исключением некоторых ограничений, предусмотренных российским законодательством;

¹ Румянцева В. Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. С.15.

- законная возможность реализации института обращений гарантируется прямым участием в приеме должностным лицом органа власти либо посредством направления в соответствующий орган, его должностному лицу обращения. Таким образом, законная возможность человека беспрепятственно искать, приобретать, передавать, осуществлять и расширять данные (ч. 4 ст. 29)¹ реализуется с помощью «направления обращений в органы государственной власти с предъявлением требований о предоставлении информации об их деятельности, если это не связано с разглашением государственной и иной охраняемой законом тайны². «Институт обращений, являясь одним из вариантов выражения свободы мнений, в любом случае используется для разрешения конкретного вопроса, в силу чего носит определенную правовую форму. Выражение мнения в общей форме не вправе относить к институту обращений»³;

- механизм реализации института обращений может запускаться в действие как индивидуальными, так и коллективными обращениями в зависимости от выбранных юридических форм контакта;

- институт обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления обладает собственной правовой базой, которую составляет национальное законодательство.

Анализ статистических данных подтверждает важность и востребованность этого института. Так, например, в Правительство Ростовской области в 2016 году поступило 34337 обращения, что на 8% меньше больше чем в 2015 году (в 2015 году поступило 37144 обращения, что на 22% больше чем в 2014 году, в котором поступило 30522 обращения).

По сравнению с 2015г., в 2016г. прослеживается рост на 47 % обращений, отнесенных к предметам ведения Ростовской области, а также небольшой рост числа обращений по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения с субъектом РФ. Так, граждане чаще всего обращаются по вопросам,

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – М., 2002. С. 148.

² Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации / под общ. ред. М. А. Вуса, А. В. Федорова. – СПб., 2007. С. 195.

³ Экштайн К. А. Основные права и свободы: по российской Конституции и европейской Конвенции. – М., 2004. С. 218–219.

относящимся к предметам ведения органов местного самоуправления 19611 (26678), субъекта Российской Федерации 11506 (7803), субъекта Российской Федерации и Российской Федерации 1952 (1691), Российской Федерации 1268 (972).

По видам обращений в 2015 и 2016 годах поступило: заявлений 35631 (33554); предложений 1214 (463); жалоб 299 (144)(см.: приложение № 1).

По итогам 2016 года, наибольшее количество обращений в Правительство Ростовской области поступило по разделу «Жилищно-коммунальная сфера» – 13482 вопроса. В иные разделы поступило следующее число вопросов, требующих рассмотрения: «Экономика» – 8280; «Социальная сфера» – 7995; «Государство, общество, политика» – 4190¹.

По данным нашего исследования, можно сделать вывод, что внесудебная форма взаимодействия гражданина и публичной власти в целом достаточно эффективна, поскольку 50% заявителей фактически остаются удовлетворенными, и таким образом спор разрешается, исключая вопросы судебной перспективы. В то же время, сохраняются большие возможности по повышению этой эффективности, ведь 50% жалоб остаются неудовлетворенными. Например, из таких 50% жалоб – 37% переходят в судебно-правовую плоскость (см.: приложение № 4).

«Сущность института обращений в органы власти заключается в комплексном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы»², применять как канал обратной информационной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве метода их реализации.

¹ Официальный портал Правительства Ростовской области.URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=129000> (дата обращения: 20.06.2017).

² Румянцева В. Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. С.17.

Институт обращений является одним из самых важных правовых институтов, гарантирующих конституционные права граждан участвовать в сфере государственной деятельности, реализовывать свободу слова, быть защищенным от нарушения своих прав, свобод и законных интересов.

«Правомочиям субъектов института обращений корреспондирует обязанность органов власти – адресатов данного института»¹, содержащаяся в том, чтобы: принять, зарегистрировать, рассмотреть и ответить на обращение в установленные законом сроки и порядке; понести юридическую ответственность уполномоченными органами власти и их должностными лицами за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, вытекающих из регламентированных законодательством в сфере обращений граждан.

Законодатель в действующем Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» выделяет три вида обращений граждан – предложение, заявление и жалобу.

«Предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества»². В том числе, предложения направляются по поводу совершенствования правовой основы общественной жизни, а также политической, культурной и других сфер жизни общества, но при этом предложения граждан не связаны с нарушением их прав и законных интересов.

«Заявление определяется законом как просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного

¹ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2004. С. 284–287.

² Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц»¹.

Этот тип обращения может быть «позитивным» или «негативным». В первом случае целью является просьба оказать содействие в реализации конституционных прав или свобод (например, заявление о бракосочетании в органы записи актов гражданского состояния). Во втором случае негативной целью является сообщение о нарушении нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов или органов местного самоуправления и их должностных лиц либо критика в отношении названных лиц (например, заявление в органы полиции о нарушении закона или прав и свобод гражданина). Негативной цель названа условно, так как конечной целью является оптимизация, улучшение законодательства и работа органов и их должностных лиц².

Определение жалобы дает понимание этого вида обращения как просьбы гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц³. Соответственно, жалоба является просьбой материально-правового характера, которая вытекает из спорного правоотношения и обращена к государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу.

В юридической доктрине имеет место понимание жалобы как требования⁴. В. Кобалевский определял жалобу как ходатайство и выступал противником использования термина «требование», поскольку административная жалоба может преследовать цель воспротивиться не только незаконным, но и нецелесообразным действиям органа власти⁵. При этом ходатайство и просьбу в семантическом значении можно рассматривать как синонимичные термины.

¹ Там же.

² Бородин И. А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военно-юридический журнал. – 2007. – № 8. С. 19.

³ Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

⁴ Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. – Воронеж, 1989. С. 20.

⁵ Кобалевский В. Советское административное право // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. – Воронеж, 2004. – Ч. 2. С. 195, 197.

Если исходить из терминологии действующего законодательства, то административная жалоба – это вид обращения и просьба. Причем правовая сущность жалобы может быть самостоятельно оценена и в контексте понятия обращения, и в контексте просьбы. Как представляется, административная жалоба одновременно выступает как просьба и как обращение. Материально-правовая просьба имманентно взаимосвязана с процедурой обращения в компетентный орган. Жалоба как обращение транслирует, собственно, сферу ее реализации только одной стадией жалобного производства в общей системе производства по обращениям граждан, – стадией подачи. Но при этом очевидно, что юридическое значение 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 жалоба выражается в форме обращения в компетентный орган или к должностному лицу, уполномоченному его рассматривать, материальная – в форме просьбы о защите или восстановлении нарушенного права. Таким образом, жалоба невозможна без обращения, а равно обращение, которое не содержит просьбы о защите или восстановлении нарушенного права не может быть признано жалобой.

Жалоба опосредует уже состоявшуюся неправомерную реализацию права, поскольку правовой акт или юридически значимое действие по реализации права являются проявлением одностороннего волеизъявления, приобретают юридическую силу и свойство обязательности независимо от волеизъявления их адресатов. Соответственно, адресат приобретает право на жалобу уже состоявшегося акта, реализуя цель защиты или восстановления нарушенного права. При этом специфика общей административной жалобы предполагает возможность наделить признаками потерпевшего неопределенный круг лиц, в

защиту интересов которого может выступать жалобщик. Таким образом, Федеральный закон об обращениях не дает четких критериев идентификации жалобщика. По сути, системное толкование норм указанного Закона позволяет установить только субъективный критерий такой идентификации – представление самого гражданина о состоявшемся нарушении права. Объективно гражданин может быть идентифицирован как жалобщик только при фактическом наличии неправомерного правового акта или действия, т.е. нельзя обжаловать не имевший место правовой акт или не совершенное действие. При этом субъективная идентификация может быть оценена только на стадии разрешения жалобы.

Право жалобы предполагает свободное волеизъявление индивида по поводу инициирования жалобного производства или отказа от жалобы (неподача жалобы либо ее отзыв). При этом универсальный характер общей административной жалобы и прерогативы волеизъявления гражданина на обращение с жалобой дополняются и усиливаются отсутствием сроков подачи общей административной жалобы, а также отсутствием полномочий органа власти или должностного лица проверять основания отказа от жалобы и выносить решение по отозванной жалобе. Единственное ограничение, которое в связи с этим можно отметить, имеет временной характер и предполагает возможность отзыва жалобы только до вынесения решения по ней. Но в то же время право отказа от жалобы в любой форме представляет собой своего рода механизм защиты от невыгодных или неблагоприятных для жалобщика последствий ее подачи. Также следует отметить, что отказ от жалобы представляет собой односторонний акт, исключающий конфликт интересов между жалобщиком и государством в лице уполномоченных субъектов, и подтверждающий заявленную законодателем возможность самостоятельно распоряжаться правом жалобы по субъективному усмотрению.

Таким образом, с помощью жалобы гражданин стремится обеспечить защиту своих прав, свобод и законных интересов, или устранения уже произошедших нарушений прав. «Гражданин может действовать в чужих интересах или в интересах неопределенного круга лиц. Право на подачу жалобы

является неотчуждаемым правом личности. С целью реализации этого права не нужно чьего-либо согласия или издания актов управления»¹. Таким образом, жалоба выполняет правозащитную функцию. Так, Н.А. Ямпольская утверждала, что формой защитных действий (цель – защита и устранение последствий нарушенных прав) является именно жалоба².

Административная жалоба имеет свои особенности. В частности, административная жалоба подразделяется на общую и специальную. Общая административная жалоба³ фактически регулируется ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан». Данный тип жалобы характеризуется, в частности, тем, что может подаваться без ограничения возраста и без учета ценза дееспособности.

Специальная административная жалоба всегда регулируется отдельными правовыми актами. К примеру, если речь касается налогового спора, то актуальным будет применение налогового законодательства. Такая жалоба может быть подана строго определенными лицами, как правило, такие лица являются участниками соответствующих правоотношений. Например, подача жалобы на постановление об административном правонарушении в соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ допускается строго определенным кругом субъектов. Или, например, жалобы, поданные в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственной корпорации по атомной энергии «РОСАТОМ» и ее должностных лиц»⁴. В данном случае, специальный характер

¹ Хаманева Н. Ю. Право граждан на подачу обращений // Гражданин и право. – 2000. – № 1. С. 15.

² Ямпольская Н. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. – М., 1959. С. 62.

³ Разграничение жалоб на общую и специальную поддерживают многие авторы. См., в частности: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. - М.: Эксмо, 2010.

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а

жалобы определяется особенностью содержания правоотношений, возникающих при ее подаче.

Поскольку вышеназванное постановление принято в развитие норм, предусмотренных статьями 11.1-11.3 ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹, оно определяет правила подачи и рассмотрения жалоб в целях детальной регламентации процедуры обжалования решения и действия(бездействие) субъектов в сфере оказания государственных услуг. Таким образом, предмет жалобы может быть связан только лишь с правоотношениями, возникающими в сфере оказания государственных услуг. Далее, в рассматриваемом постановлении указывается исчерпывающий перечень субъектов, чьи действия (бездействие) можно обжаловать. Таковыми являются федеральные органы исполнительной власти и их должностные лица, федеральные государственные служащие, должностные лица государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственные корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностные лица. Особый интерес вызывает практика рассмотрения жалоб в адрес Госкорпорации «Росатом». В целях эффективного рассмотрения жалоб были созданы Центральный арбитражный комитет и арбитражные комитеты дивизионов. Согласно статистическим данным(см.: приложение № 3), их деятельность носит системный и весьма эффективный характер. Также, в соответствии с вышеназванным постановлением подаются жалобы и во внебюджетные фонды РФ, например, в Пенсионный фонд России (см.: приложение № 2).

Специальная административная жалоба подается только в письменной или в электронной форме, где зачастую устанавливаются требования о приложении

также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц (вместе с «Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц»)(ред. от 25.10.2017) // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829; СЗ РФ. 2017. № 44. Ст. 652.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179; СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1283.

определенного перечня документов, содержащих информацию, необходимую для разрешения спора. Также отличительной чертой специальной административной жалобы является установление специального перечня решений.

При подаче жалобы гражданин имеет право: обратиться в органы власти индивидуально, так и в группе с другими лицами; направить свою жалобу в любой установленной законом форме; прекратить рассмотрение обращения по собственной инициативе; обжаловать в вышестоящий орган или в суд принятое решение или действие (бездействие) в связи с рассмотрением жалобы; не оплачивать подачу жалобы, так как они рассматриваются бесплатно.

Организация работы по рассмотрению жалоб и подготовке ответов должна соответствовать следующим требованиям:

рассмотрение жалоб должно быть всесторонним и объективным;

при положительном решении вопроса, в ответе должны быть определены конкретные сроки. Если решить вопрос в рамках действующего законодательства не представляется возможным, ответ на жалобу должен содержать обоснованные разъяснения;

ответ на жалобу направляется за подписью руководителя органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

В рамках развития информационного общества и повышения эффективности рассмотрения жалоб в Ростовской области в 2015 году возникла система «Народный контроль Ростовской области» — это инструмент взаимодействия между гражданами и органами власти в части разрешения различных жизненных ситуаций и проблем. В системе можно создать электронную жалобу, которая будет доставлена в органы власти, отвечающие за решение проблемы гражданина. Имеется возможность приложить фотографии и видеоматериалы к тексту, указать место возникшей проблемы и адрес на карте¹.

При подаче жалобы в электронной форме в тот или иной орган исполнительной власти или орган местного самоуправления могут возникнуть

¹ Официальный портал Правительства Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=129000> (дата обращения: 20.06.2017).

проблемы в виде отсутствия возможности определения личности лица, подающего жалобу. Такой недостаток может повлечь различного рода негативные юридические последствия, в лучшем случае, жалобу могут оставить без внимания, или получатель не сможет восстановить нарушенные права. Для устранения такого недостатка необходимо дополнить статью 8 Закона об обращениях частью 2.1 следующего содержания:

«В случаях, когда электронное обращение направлено на осуществление законных прав гражданина или исполнения им своих обязанностей, либо рассмотрение заявления может затронуть права и интересы других лиц, электронное обращение должно подаваться способом, позволяющим достоверно установить личность обратившегося гражданина. Порядок предъявления таких электронных обращений, в том числе требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтами, посредством которых подаются электронные обращения граждан, устанавливаются Правительством Российской Федерации».

В настоящее время административная жалоба на действия государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц может быть подана в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, или направлена в суд. Судебный способ защиты прав и свобод граждан и интересов организаций в сфере публичной администрации рассматривается сейчас как универсальный, однако институт судебной жалобы не исключает реализацию конституционных основ внесудебного административного рассмотрения жалоб.

В рамках жалобного производства достаточно часто возникают различного рода проблемы, препятствующие своевременному, всестороннему и полному рассмотрению жалоб, что неблагоприятно сказывается на защите прав и законных интересов граждан.

В частности, И.В. Панова указывает на то, что при подаче административной жалобы явно такие препятствия проявляются в связи с огромным количеством административно-юрисдикционных органов, как привлекающих правонарушителей к административной ответственности, так и

пересматривающих постановления о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц¹. Жалобы рассматриваются должностными лицами разных государственных органов и органов местного самоуправления, которые, зачастую, не являются специалистами в области административного права и имеют общее представление о процедуре привлечения к административной ответственности, процессуальных особенностях при производстве по делу об административном правонарушении, что влечет за собой ситуацию, в которой вышестоящее должностное лицо (вышестоящий орган) вряд ли отменит вынесенное постановление по делу об административном правонарушении. Соответственно, сложно говорить о беспристрастности при процедуре привлечения к административной ответственности правонарушителей и при процедуре пересмотра постановлений по делу об административном правонарушении. Данные обстоятельства порождают бюрократическую волокиту, а также ведут к коррупции, подрыву авторитета всей системы публичных органов исполнительной власти.

Отсутствие в административном законодательстве правил об обязательном внесудебном обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности ведет к тому, что судебные органы выполняют функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, рассматривая дела об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности по делам об административных правонарушениях, носящих незначительный характер.

Административную жалобу можно полагать основной формой обращения в административный орган с целью инициирования пересмотра решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении или защиты законных прав и свобод граждан. Исключением является прокурор, для которого КоАП РФ, согласно ст. 30.10, предусматривает иную форму обращения – протест.

¹ Панова И. В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 7. – С. 126–161.

В КоАП РФ требования к форме и содержанию жалобы, впрочем, не установлены (за исключением требований, установленных в ч. 2 и 3 ст. 30.14 КоАП РФ), что обусловило споры по данному вопросу. Одни авторы считают, что «подача жалобы с соблюдением требований, установленных в ст. 30.2, 30.3 КоАП РФ, автоматически влечет за собой обязанность уполномоченного органа на ее рассмотрение»¹. Другие авторы считают, что «недостатки содержания жалобы должны влечь приостановление или прекращение производства по делу»². Третьи выбирают другой подход, указывая, что «не может служить основанием для отказа в принятии жалобы только лишь отсутствие правовой мотивации»³.

Следует отметить, что в правоприменительной практике отсутствует единая позиция в отношении требований к жалобе. Так, органы исполнительной власти считают, что требования, излагаемые в жалобе, следует делить на существенные, а именно, отсутствие которых предполагает возврат жалобы, и несущественные. Например, жалоба подлежит возврату, если в ней отсутствует обжалуемое постановление или не указан обращающийся. В свою очередь, не признается существенным недостатком жалобы отсутствие в ней причин и оснований обжалования постановления по делу об административном правонарушении, и органы исполнительной власти, как правило рассматривают такую жалобу в полном объеме.

В связи с этим представляется интересным предложение некоторых авторов о законодательном закреплении сведений, которые необходимо указывать в жалобе, при этом такая необходимость аргументируется статьями 30.1, 30.3 КоАП РФ⁴. К таким сведениям следует отнести указание на решение, которое обжалуется, данные обращающегося, его адрес для направления ему извещений.

¹ Шалыгин Б. И. О некоторых проблемах защиты прав граждан в сфере административных правонарушений и обжалования решений по ним // Административное право. – 2008. – № 1. С. 70–71.

² Князева И. Н. Некоторые проблемы пересмотра не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Российская юстиция. – 2010. – № 6. – С. 11–13.

³ Панкова О. В. Актуальные проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в практике судов общей юрисдикции // Административное право и процесс. – 2005. – № 3. С. 234.

⁴ Козлов С. С., Куратов А. А. Процессуальные особенности пересмотра административных дел судами общей юрисдикции: проблемы теории и практики // Российский судья. – 2010. – № 1. – С. 4–6.

«Наиболее сложным является вопрос об установлении такого требования к жалобе, как указание в ней доводов заявителя и оснований обжалования решения по делу. Данный вопрос взаимосвязан с поиском сбалансированного подхода к пониманию того, насколько активная роль должна быть в производстве по делам об административных правонарушениях у лица»¹, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, административного органа, возбудившего дело, и органа, уполномоченного на рассмотрение дела.

На основании изложенного представляется целесообразным в целях совершенствования механизмов защиты прав участников производства по делам об административных правонарушениях установление в КоАП РФ перечня требований к жалобе на решения органов исполнительной власти и их должностных лиц по делу об административном правонарушении.

2.2. Порядок рассмотрения административной жалобы

Жалоба – одно из наиболее существенных проявлений народовластия: гражданин стремится защитить свои права от нарушений, реализует одно из гражданских прав. Право обращаться с жалобой является реальным, «вещественным», подтверждением того, что власть в России исходит от народа и может реализовываться им непосредственно, как на это указывает ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Производство по рассмотрению общей административной жалобы для всех субъектов правоотношений закреплена в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данным нормативным актом установлены основные характеристики производства по общей административной жалобе, в том числе, на основании положений Закона можно сделать выводы о стадиях указанного производства.

¹ Степанова О. А. О необходимости формализации требований к жалобе в КоАП // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 50–54.

Система стадий производства по общей административной жалобе включает направление жалобы, ее регистрацию, рассмотрение и разрешение. Соответственно, можно отметить, что эта система отличается от традиционно принятой системы процессуальных стадий (возбуждение дела, рассмотрение дела, пересмотр решения, исполнение решения).

Должностные лица органов исполнительной власти, в полномочия которых входит рассмотрение вопросов, поставленных в жалобах, обязаны рассмотреть их согласно срокам, принять обоснованное заключение и дать ответ заявителю по существу вопроса. В случае отказа в принятии или рассмотрении жалобы гражданин имеет право обжаловать такие действия в вышестоящую инстанцию.

Производство начинается с момента направления жалобы. Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные жалобы, включая жалобы объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, наделенные полномочиями публичного управления. Это право сохраняется и в том случае, если нарушение было совершено лицами в официальном качестве. Конвенция о правах человека, которая была заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969, дополняла обязанности государств-участников (Россия не участвует):

«гарантировать, чтобы любое лицо, требующее таких средств судебной защиты, имело на это право, установленное компетентными властями, предусмотренное правовой системой государства;

развивать возможности юридической защиты;

гарантировать проведение в жизнь компетентными властями предоставленных средств защиты»¹.

При подаче жалобы лицо, чьи права нарушены, имеет право требовать определенных действий от органов и должностных лиц, рассматривающих его обращение.

¹ Международные акты о правах человека: сборник документов. – 2-е изд. – М.: Норма-ИНФРА-М., 2002. – С. 867–886.

Гражданин имеет право представлять дополнительные материалы, подтверждающие обстоятельства, изложенные в жалобе или содержащие иную, связанную с жалобой гражданина, информацию. Если в распоряжении гражданина таких материалов нет, и ему не удастся самостоятельно истребовать их, гражданин может просить содействия в их истребовании.

Граждане имеют право знакомиться с материалами, касающимися жалобы. Обращающееся лицо имеет возможность ознакомления с нормативным материалом и иной информацией, на основании которых будет решаться судьба его жалобы. Однако не всегда гражданин может ознакомиться с теми или иными материалами. Такими исключениями могут быть: государственная тайна – «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»¹; коммерческая тайна – «режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду»²; профессиональная тайна, к которой относятся тайна следствия, врачебная тайна, налоговая тайна, банковская тайна, адвокатская тайна, а также иная конфиденциальная информация, сведения с ограниченным доступом (установлены Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»).

Граждане имеют право получать письменный ответ на свою жалобу. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, соответственно, обязаны дать письменный ответ на жалобу. Между тем существует ограниченный перечень случаев, когда жалоба может быть оставлена без ответа по существу, например, в случае если в письменной форме не указаны

¹ Федеральный закон РФ от 21 июля 1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 26.07.2017) // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220–8235; СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4742.

² Федеральный закон от 29 июля 2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283; СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1100.

фамилия гражданина, направившего жалобу, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, и иные основания, установленные ст. 11 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Также граждане имеют право обратиться с заявлением о прекращении рассмотрения жалобы.

В Федеральном законе об обращениях не сказано, что гражданин может использовать помощь представителей. Например, Областной закон Ростовской области «Об обращениях граждан» закрепляет право гражданина обращаться с жалобой через представителя. Субъекты института обращений вправе действовать через своего представителя, что гарантировано Конституцией Российской Федерации и гражданским законодательством. Из чего считаем, что необходимо внести изменения в Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в отношении представления интересов граждан, а именно: дополнить ст. 5 Федерального закона пунктом 6 следующего содержания: «обращаться лично и (или) через представителей в общем порядке на основе полномочий, установленных законом».

Представление интересов граждан не является единственным пробелом в этой норме. Полагаем, что также следует законодательно закрепить право на получение квалифицированной юридической помощи при подготовке жалобы и ее рассмотрении. К сожалению, большинство российских граждан не обладают юридической грамотностью и помощь специалиста в данной сфере была бы неоценима.

Перед подачей жалобы нужно обратить внимание на требование к таковой. В вводной части жалобы указывается адресат. Таковым является государственный орган, орган местного самоуправления или фамилия, имя, отчество должностного лица, которому подается жалоба, и его должность. Далее, при наличии, указывается фамилия, имя, отчество гражданина, подающего жалобу. Данный подход реализован для подачи жалобы гражданами стран, в которых отчество не используется. Также указывается адрес гражданина. Это необходимо для

последующего направления гражданину ответа на его жалобу. В основной части жалобы излагаются проблема, доводы. Завершая жалобу, гражданин ставит подпись и дату подачи жалобы. В подтверждение изложенного гражданин вправе приложить к жалобе любые документы и материалы или их копии. В жалобе указывается перечень таких документов или их копий в списке приложений.

При подаче письменных жалоб желательно иметь два экземпляра для того, чтобы копия жалобы, на которой указывается подпись и дата принявшим жалобу лицом, могла служить подтверждением подачи такой жалобы. К примеру, в законе Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» указано, что после подачи, согласно требованию гражданина ему предоставляется документ, подтверждающий принятие обращения, с указанием даты принятия и входящего номера документа либо ставится отметка о принятии обращения на втором экземпляре обращения, который остается у гражданина, либо на копии обращения¹.

Законом установлен еще и электронный порядок подачи жалобы, у которого есть свои тонкости в вопросе требований к таковому. Необходимо также указать фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии). Отличием является то, что нужно указать адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе «приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме»². Последним нововведением стали изменения, внесенные в федеральный закон 27 ноября 2017 г. Они не являются фундаментальными, или из той категории, что существенно меняют содержание закона. Большая часть изменений коснулись именно электронных обращений. Теперь, согласно ч. 5.1 ст.

¹ Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» (ред. от 15.05.2015) // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 1996. № 12; Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. 2015. № 5.

² См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

11 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в случае, если обращение составляет вопрос, ответ на который размещен на сайте соответствующего государственного органа в сети «Интернет», то гражданину подавшему обращение направляется электронный адрес официального сайта, где размещена информация, которая содержит ответ на обращение. Ответ направляется в течении семи дней со дня регистрации его обращения. Что не прописано в законе, так это то, что в определенных случаях заявители должны представлять электронные документы, заверенные электронной цифровой подписью. Это необходимо, когда обращение имеет целью выполнение органом, учреждением или организацией юридически значимого действия.

В настоящее время созданы и введены в эксплуатацию ряд функциональных элементов инфраструктуры электронного правительства для подачи электронных жалоб, а именно: многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, единый портал государственных и муниципальных услуг, региональные порталы и реестры государственных услуг, центры общественного доступа к информации органов государственной власти и к государственным услугам в электронном виде, центры телефонного обслуживания граждан и организаций, разработаны отдельные функциональные элементы по программам ведомственной и межведомственной информатизации. Официальные интернет-сайты органов власти, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций являются дополнительным средством для подачи жалобы гражданами в те или иные органы власти, учреждения, организации. Жалобы граждан, направленные по электронной почте через официальный интернет-сайт и поступившие в установленном порядке, подлежат обязательному рассмотрению. Информация о персональных данных граждан, указанная в электронной жалобе, хранится и обрабатывается с соблюдением требований российского законодательства о персональных данных. На официальных интернет-сайтах размещается информация, регламентирующая порядок рассмотрения жалоб граждан, поступающих в электронной форме.

Жалобы, поданные в электронной форме, должны рассматриваться в общем порядке. Для приема жалоб «граждан в форме электронных сообщений, как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с жалобами и для письменного ответа и, в случае не заполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его жалобу. Дополнительной информацией является адрес электронной почты и электронная цифровая подпись. Если в электронной жалобе указан адрес электронной почты, то по этому адресу и направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении, после чего обращение распечатывается, и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением»¹.

Руководители и иные уполномоченные лица государственных органов и органов местного самоуправления ведут личный прием граждан и, как правило, несут ответственность за его организацию. График и иная информация о личном приеме граждан руководителями государственных органов, органов местного самоуправления и уполномоченными на то лицами утверждается руководителями соответствующих органов. График приема доводится до сведения населения, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, на информационных стендах в зданиях, где проводятся приемы, располагаются государственные органы, органы местного самоуправления.

Законом может быть предусмотрена возможность записи на личный прием по телефону или по электронной очереди. Гражданин обязательно предъявляет документ, удостоверяющий личность. Правда, законом не установлено, какие документы требуется для удостоверения личности. Обычно прием граждан проводится в служебных кабинетах должностных лиц либо в специально отведенном помещении.

Несмотря на особенности процедуры, такая жалоба документально оформляется на личном приеме. На каждого гражданина, обратившегося в

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

формате личного приема, заводится карточка личного приема граждан, в которой «отражаются сведения о личности явившегося на прием, кратко излагается суть жалобы и ответ на нее. Ответ при личном приеме может быть дан в устной или письменной форме. В первом случае, ответ дается, если факты и обстоятельства, изложенные гражданином, являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, и обратившийся не возражает против устного ответа»¹.

В ходе личного приема может быть представлено уполномоченному лицу письменная жалоба, которая подлежит приему, регистрации и рассмотрению в установленном законом порядке. В случае, если обращающийся ошибся при записи на прием в определении того, относится ли поставленный вопрос к компетенции органа или должностного лица, то ему обязательно разъясняется область ведения органа, в который он обратился, и указываются соответствующие органы, к компетенции которых относятся изложенные вопросы, а также разъясняется порядок подачи жалобы в этот орган.

Существует основание, по которому во время личного приема гражданина в государственном органе, органе местного самоуправления или должностным лицом может быть принято решение об отказе в рассмотрении жалобы, в частности, в связи с неоднократными обращениями в данный орган или к данному должностному лицу с одними и теми же вопросами, если на них уже давался ответ по существу.

Гражданин должен направлять свою жалобу непосредственно компетентному должностному лицу или в компетентный орган. Следует учитывать, что, хотя жалоба адресуется на имя руководителя государственного органа, органа местного самоуправления или конкретного должностного лица, но, скорее всего, сам руководитель не будет заниматься удовлетворением указанных в жалобе требований лично, а передаст ее в специальное структурное подразделение.

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

В компетентных органах образуются управления, отделы и иные подразделения по работе с жалобами граждан. Так, в Администрации Президента Российской Федерации существует Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций. В Ростовской области – это, например, отдел по работе с обращениями граждан при Правительстве Ростовской области.

После направления жалобы в орган, уполномоченный ее рассматривать, следует порядок регистрации обращений граждан. Письменная жалоба регистрируется в течение трех дней.

При регистрации жалобы получатель должен присвоить жалобе, входящий номер, внести его в журнал регистрации корреспонденции с указанием даты приема и возможно совершить иные манипуляции, предусмотренные внутренней инструкцией органа, куда была подана жалоба.

В случае если жалоба направлена через почтовое отделение, то конверт, в котором она поступила, сохраняется, но только в тех ситуациях, когда по тем или иным обстоятельствам необходимо (и только так возможно) установить адрес отправителя, время отправления и получения жалобы.

Когда гражданин ошибочно направляет жалобу в орган, в компетенцию которого не входят вопросы, указанные в жалобе, она должна быть перенаправлена компетентному органу согласно подведомственности в течение семи дней. В случае, если жалоба содержит информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, перенаправляется в течение пяти дней. Государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо, которым была перенаправлена и принята жалоба, обязаны уведомить об этом гражданина, подавшего жалобу.

В случае «если решить поставленные гражданином в жалобе вопросы можно лишь совместными усилиями нескольких компетентных органов или должностных лиц всем органам и должностным лицам, которые будут

участвовать в разрешении жалобы по существу, направляются копии жалобы в семидневный срок»¹.

Запрещается направлять жалобы для разрешения по существу в тот орган или тому должностному лицу, действия (бездействие) которых оспариваются. В данной ситуации орган или должностное лицо, принявшие жалобу, возвращают его гражданину и разъясняют его право на судебное обжалование действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Разрешение жалобы представляет собой действия уполномоченных на то должностных лиц, направленные на проверку фактов, изложенных в жалобе, установление обоснованности содержащихся в ней просьб, требований и соображений, принятие мер по устранению и предупреждению установленных проверкой недостатков и нарушений законности, удовлетворению содержащихся в обращении просьб и требований, связанных с полным восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов, извещению авторов жалобы о принятых мерах².

Полномочия государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации, должностного лица при рассмотрении жалобы заключаются в следующем:

обеспечение необходимыми условия для объективного, своевременного, всестороннего и эффективного рассмотрения жалоб граждан должностными лицами, правомочными принимать решения;

принятие обоснованного решения по существу поставленных вопросов в каждой жалобе;

исполнение обязательства по своевременному оповещению граждан о решениях, принятых по жалобам, указывать мотивы их отклонения, разъяснять порядок обжалования принятых решений;

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

² Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

уведомление гражданина о направлении его жалобы на рассмотрение другому лицу в соответствии с его компетенцией;

направление ответа на жалобу, поступившую в форме электронного документа, в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в жалобе, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в жалобе.

Компетентный орган и его должностное лицо обязаны принять все меры к восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан. Так же государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица при рассмотрении жалоб вправе:

приглашать обратившихся для личной беседы;

запрашивать, в том числе в электронной форме, дополнительные материалы и получать объяснения у обратившихся граждан и иных юридических и физических лиц;

привлекать переводчиков и экспертов;

создавать комиссии для проверки фактов, изложенных в жалобах;

поручать рассмотрение жалоб другим организациям и их должностным лицам.

Как правило, после подачи жалобы направляются напрямую руководителю компетентного органа, который назначает непосредственного исполнителя и поручает рассмотрение изложенных в жалобе вопросов и подготовку ответа.

«Государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо обязаны обеспечить присутствие подающего жалобу при ее рассмотрении в случае, если при личном присутствии обращающееся лицо может внести определенные пояснения, объяснить какие-либо факты или указать на определенные обстоятельства. Также они могут запрашивать дополнительные документы и материалы, необходимые для разрешения вопросов по существу, если представленной в жалобе информации недостаточно. Запрос компетентным

органом или должностным лицом информации обязателен для исполнения»¹ (за исключением органов предварительного следствия, дознания и органы судебной системы: у них подобных обязательств нет). Срок предоставления документов и материалов составляет пятнадцать дней со дня получения запроса. Для документов, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну, предусмотрен особый порядок предоставления по запросу в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне».

Для некоторых категорий жалоб существуют особенности процедуры их рассмотрения. К таким категориям относятся: анонимные жалобы; жалобы на судебные решения; жалобы, содержащие нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи; жалобы с нечитаемым текстом; жалобы, связанные с государственной тайной.

При рассмотрении жалоб, в которых «не указаны фамилия и адрес гражданина, а также сообщений, в которых ошибочно не указаны или фамилия, или адрес, по которому может быть дан ответ, государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица освобождаются от обязанности давать ответ на такую жалобу. Однако такие жалобы не являются основанием для возбуждения соответствующего уголовного или административного дела, но подлежат проверке для установления наличия (отсутствия) признаков состава правонарушения»².

Следующая категория жалоб определяет «последствия получения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи»³. Такая жалоба может остаться без ответа по существу

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

² См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

³ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

поставленных в ней вопросов, вне зависимости от важности поставленных в ней проблем, но обращающемуся в обязательном порядке обозначается недопустимость злоупотребления правом на жалобу. Также на основании подобной жалобы может быть проведена проверка, а впоследствии возбуждено уголовное дело по ст. 119 УК РФ «Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью».

Достаточно распространена ситуация, когда текст в жалобе не поддается прочтению. Причины могут быть абсолютно разными: плохой почерк гражданина, попадание на текст посторонних веществ, обесцвечивание красителя текста, смывание текста или любое иное его повреждение. Если нет возможности ознакомиться с жалобой, то и нет возможности разрешить ее. Об этом сообщается гражданину, направившему жалобу, если удастся разобрать его адрес и фамилию. При этом четко определен срок в семь дней, в течение которых должно быть отправлено сообщение о нечитаемости текста жалобы.

Жалобы, в которых поставлены такие вопросы, ответ на которые невозможно дать без разглашения государственной тайны или иных охраняемых законом сведений, являются одной из категорий жалоб с нестандартной процедурой рассмотрения. В данном случае обратившемуся лицу «сообщается о невозможности дать ответ по существу жалобы в связи с тем, что интересующая гражданина информация содержит сведения, разглашение которых недопустимо, согласно законодательству.

В случае устранения указанных выше недостатков жалобы гражданин может повторно направить жалобу в государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Жалобы граждан считаются разрешенными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, приняты необходимые меры и даны письменные ответы. При повторной жалобе дополнительное рассмотрение разрешенных жалоб граждан проводится руководителями структурных подразделений в случае

выявления новых обстоятельств или изменения нормативного правового регулирования в сфере, касающейся решения вопроса¹.

Законом предусмотрена возможность оставить без ответа многократную подачу жалобы гражданина. Такое возможно лишь при наличии ряда условий: жалоба уже неоднократно направлялась компетентному лицу; во всех жалобах ставились идентичные вопросы; по указанным жалобам уже давались ответы; в жалобе не приводятся новые доводы; все жалобы направлялись в одно место.

Так, с одной стороны, предоставляется возможность компетентным органам и должностным лицам применить меру против лиц, постоянно направляющих жалобу с одними и теми же вопросами, а с другой стороны, это пробел для ухода от разрешения вопросов, поставленных в жалобе.

По общему правилу государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу предоставляется 30 дней со дня регистрации жалобы для работы с ней. В случае, если жалоба содержит информацию о фактах возможных нарушений законодательства в области миграции, то срок составляет 20 дней. Рассмотрение жалобы и подготовка мотивированного ответа по существу поставленных в жалобе вопросов должны быть совершены до двадцати четырех часов последнего дня срока. Если ответ на жалобу был передан в организацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня срока, то срок не считается пропущенным.

Тем не менее, допускается продление установленного тридцатидневного срока, которое возможно в исключительных случаях. Например, при особой сложности проблемы, поставленной в жалобе, необходимости изучения дополнительных материалов. Также продление возможно, если государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо направили запрос для получения дополнительной информации. Продление установленного законом срока является решением руководителя государственного органа, органа местного

¹ См.: Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

самоуправления, должностного лица или иного уполномоченного на то лица. В обязательном порядке о продлении срока уведомляется лицо, подавшее жалобу.

Законодательством Российской Федерации предусмотрены иные сроки, регулирующие вопросы рассмотрения жалоб в отдельных государственных органах, органах местного самоуправления. Например, комиссии референдума должны в рамках своих полномочий изучать поступившие к ним в процессе такового жалобы, касающиеся подготовки и проведения референдума и давать лицам, направившим жалобы, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по жалобам, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно¹.

После рассмотрения ответ на жалобу подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

После подписания ответа жалоба направляется лицу, подавшему ее. Установлен следующий порядок ответа на жалобу, поступившую в электронной форме: ответ направляется по почтовому адресу, указанному в жалобе и по указанному в жалобе адресу электронной почты с официального адреса электронной почты органа в виде электронного образа документа, получаемого путем сканирования письменного ответа. А также, в определенных ч. 4 ст. 10 ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» случая, может быть размещен на официальном сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления в сети «Интернет».²

Стоит отметить, что в законе закреплена ответственность лиц, виновных в нарушении порядка рассмотрения граждан. Должностные лица, рассматривающие жалобы граждан, могут понести ответственность за нарушение порядка рассмотрения жалоб, неправомерный отказ в их приеме, затягивание сроков рассмотрения жалоб, принятие необоснованных, незаконных решений,

¹ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; СЗ РФ. 2017. № 25. Ст. 3589.

² См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; СЗ РФ. 2017. № 25. Ст. 3589.

предоставление недостоверной информации, разглашение сведений о частной жизни граждан.

Специальный порядок подачи и рассмотрения жалобы у военнослужащих. Согласно Указу Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации»), в соответствии со спецификой военной службы военнослужащих, которому стало известно о фактах хищения или порчи военного имущества, незаконного расходования денежных средств, злоупотреблениях, недостатках в содержании вооружения и военной техники или других фактах нанесения ущерба Вооруженным Силам Российской Федерации, обязан доложить об этом непосредственному командиру (начальнику), а также направить жалобу вышестоящему командиру (начальнику)¹. Письменные жалобы излагаются в форме рапорта. Кроме того, в обязанности должностных лиц воинской части при работе с жалобами входит использование содержащейся в жалобе информации для изучения положения дел в воинской части (подразделении).

Военнослужащий подает жалобу на незаконные в отношении его действия (бездействие) командира (начальника) или других военнослужащих, нарушение прав и свобод, неудовлетворение его положенными видами довольствия непосредственному командиру (начальнику) того лица, действия которого обжалует, а если заявляющий жалобу не знает, по чьей вине нарушены его права, жалоба подается по команде.

Военнослужащий, подавший жалобу, не освобождается от выполнения приказов и своих должностных и специальных обязанностей. Запрещается

¹ Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (ред. от 22.01.2018) // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; СЗ РФ. 2018. № 5. Ст. 738.

подавать жалобу во время несения боевого дежурства (боевой службы), при нахождении в строю, в карауле, на вахте, а также в другом наряде и на занятиях.

Предусмотрен еще путь подачи жалобы. Военнослужащим, жалоба, может быть заявлена устно или подана в письменном виде в ходе опроса непосредственно лицу, проводящему опрос. Военнослужащие, отсутствовавшие на опросе, могут подавать жалобу в письменном виде непосредственно на имя командира (начальника), проводившего опрос.

Для контроля за работой с жалобами военнослужащих командиры воинских частей, не реже одного раза в квартал, проводят внутреннюю проверку состояния работы по рассмотрению жалоб. Создается комиссия, по результатам работы которой составляется аналитическая справка, которая хранится совместно с материалами по организации работы с жалобами в делах воинской части.

При наличии основополагающего закона о процедуре рассмотрения жалоб существуют также инструкции, регламенты и иные нормативные акты, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб того или иного органа исполнительной власти.

На практике лицо, обращающееся в орган, не всегда довольно порядком рассмотрения жалобы с процессуальной точки зрения. Невысокий уровень удовлетворенности вызван результатами рассмотрения обращений, несовпадением с желанием получить положительное решение по поставленным вопросам, или необъективным и неравносторонним рассмотрением поставленных вопросов, нарушением сроков предоставления ответов.

Для совершенствования процедуры и повышения удовлетворенности граждан работой органов, рассматривающих жалобы, необходимо улучшение методического, информационного, аналитического, организационно-технического и материально-технического обеспечения работы с жалобами, постоянное повышение квалификации кадров, осуществляющих работу с жалобами.

Также в ч. 2 ст. 12 Федерального закона необходимо указать конкретные случаи, при которых руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе

продлить срок рассмотрения обращения.

Еще одним недостатком Федерального закона об обращениях является отсутствие регламентации вопросов, связанных с рассмотрением коллективных жалоб граждан; отсутствуют положения о том, когда дело по жалобе можно считать разрешенным и какими критериями следует при этом руководствоваться. Все эти законодательные пробелы требуют, безусловно, устранения.

Полагаем, что одной из важнейших проблем рассмотрения жалоб является наличие правовых средств обеспечения эффективности этой деятельности. В частности, отсутствие ответственности субъектов, уполномоченных рассматривать жалобы. Как пример можно привести деятельность прокурора: вынесение прокурором представлений об устранении нарушений закона не способствует предупреждению совершения правонарушений в области рассмотрения обращений граждан. При этом не учитывается, что индивидуализация и неотвратимость наступления наказания являются основными принципами ответственности. Предупреждение правонарушений невозможно без претерпевания правонарушителями каких-либо лишений и издержек¹. Одним из основополагающих принципов функционирования вышеназванных субъектов, является профессионализм и компетентность². Поэтому так необходима административная ответственность за действия(бездействие) тех или иных субъектов правоотношений в сфере обращений. Привлечение служащих и лиц, занимающих государственные должности, к административной ответственности будет способствовать более эффективному укреплению правопорядка и обеспечению законности в их деятельности.

Согласно ст. 5.59 КоАП РФ нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39, 5.63 названного Кодекса, влечет

¹ Калашников В. В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 12. – С. 19–22.

² Федеральный закон от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3091.

наложение административного штрафа. Субъектами данного правонарушения являются должностные лица. К сожалению, в настоящее время к ответственности не привлекается непосредственно лицо, в результате ненадлежащего исполнения которым своих служебных функций было допущено правонарушение.

Таким образом, 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, фактически имеющий «рамочный» характер. Поэтому наряду с внедрением современных, эффективных форм практической работы с обращениями граждан остро назрела, на наш взгляд, необходимость реформирования института обращений граждан, совершенствования порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, а также государственных гарантий их обеспечения путем разработки и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах реализации права на обращения граждан и организаций Российской Федерации». Это позволит, как представляется, снизить уровень социальной напряженности в обществе, повысить уровень доверия к решениям и действиям власти, эффективность взаимодействия органов публичной власти и населения, в целом обеспечить повышение эффективности государственного управления за счет более полного использования творческой энергии населения и институтов гражданского общества.

ГЛАВА 3. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ВНЕСУДЕБНОГО РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ

3.1. Процедура примирения сторон как форма разрешения административного спора

Достижение взаимного согласия в деятельности людей, общества и государства, государств и мирового сообщества является главным предназначением социального регулирования. Современная действительность свидетельствует о необходимости мирного урегулирования спора как средства повышения гуманизма и расширения диспозитивности в жизни. Нельзя не согласиться с мнением Ю.Е. Аврутина, что «альтернативные (неюрисдикционные) варианты разрешения споров, не имея властного содержания, предоставляют сторонам возможность на равноправной основе проявлять инициативу для разрешения возникших разногласий, приходя при этом к компромиссу или консенсусу»¹. «Таким образом, различные процессуальные (процедурные) формы обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов являются реальными административно-правовыми инструментами, ориентированными на формирование режима законности и качества публичного управления, охрану и защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц и через это на поиск социального согласия между органами публичной власти и населением»².

Несмотря на социальную значимость института примирения в судебном и во внесудебном процессах, практику его реализации пока вряд ли можно признать действенной. Как утверждают Н.А. Власенко и Т.В. Чернышева, потенциал

¹ Аврутин Ю. Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 102–112.

² Аврутин Ю. Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7–14.

института примирения выражается в упорядочении юридических связей и в оптимизации экономических, политических и иных социальных отношений¹.

С каждым годом примирительные процедуры привлекают все больше внимания. Этот аспект просматривается во всех сферах правовой деятельности: научной, практической, законодательной. Причем законодательство опережает практику, иногда практика идет вразрез с законодательством, а научные исследования идут дальше, не оглядываясь ни на одно, ни на другое.

Идея примирения в настоящее время активно развивается в России. В отечественной юридической литературе появилось много публикаций, посвященных примирительным процедурам и альтернативным способам разрешения споров, в том числе и административных. Как представляется, примирение сторон должно рассматриваться в качестве самостоятельного института процессуального права, поскольку сформированная на сегодняшний день правовая база позволяет говорить о такой группировке норм о примирении.

Процедура мирного урегулирования спора получила базовое закрепление, прежде всего, в процессуальных законах в сфере арбитражного и гражданского судопроизводства. Однако можно утверждать, что имеют место предпосылки для развития законодательства о примирении и в контексте разрешения административных споров, в том числе, во внесудебном порядке.

Допустимость примирительных процедур в рамках внесудебного разбирательства на сегодняшний день представляется спорной и вызывает ряд вопросов, в частности: какой порядок разрешения спора является наиболее целесообразным – разрешение органом или его должностным лицом или примирение сторон, учитывая факт того, что во многих отношениях стороной разногласий выступает орган власти или должностное лицо; можно ли допустить примирение по административно-деликтным спорам?

Безусловно, можно исходить из того, что для гражданина, организации, общества и государства рациональность разрешения разногласий предполагает примирение, которое имеет немало положительных моментов по сравнению с

¹ Власенко Н. А., Чернышова Т. В. Примирение и право // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 91–106.

разбирательством органом или его должностным лицом или даже судебным разбирательством. Так, можно выделить следующие положительные эффекты:

1. Спор всегда предполагает наличие конфликта интересов. При вынесении решения, уполномоченный орган во многих случаях не разрешает конфликт, а, наоборот, усугубляет, и конфликт просто переходит в следующую инстанцию. М.И. Еникеев по этому поводу отмечал: «Чем больше спорящая сторона защищает свою позицию, тем дальше она уходит от разрешения спора. В психике индивидов начинают превалировать крайне негативные впечатления о партнере, возникает всеподавляющая доминанта его виновности, изыскиваются средства отмщения. Быстро развивается спираль нанесения ущерба друг другу»¹. Советский ученый Р.Е. Гукасян писал: «Судебное решение нередко увеличивает пропасть между спорящими сторонами»². Мирное разрешение спора во внесудебном порядке, в этом контексте, может обеспечить возможность не доводить стороны до такого состояния, позволяя сохранить позитивные впечатления в связи с урегулированием разногласий.

2. Возможно наличие такой ситуации, когда конфликтующие стороны стараются добиться удовлетворения своих требований способами, противоречащими действующему законодательству и нравственным принципам, принятым в обществе. Разочаровавшись в правовых способах разрешения спора, стороны могут прибегнуть к содействию криминальных структур. Данную ситуацию сложно представить в свете административно-правового спора, где одной из сторон будет выступать должностное лицо того или иного органа, но эта ситуация может повлечь злоупотребление правом со стороны невластного субъекта в части стремления причинить личный или имущественный вред должностному лицу, участвовавшему в конфликте. Вероятность того, что исход разрешения будет носить криминальный характер сводится к минимуму, если

¹ Еникеев М. И. Общая и юридическая психология. – М., 1996. – Ч. 1. С. 456–457.

² Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов: Приволжское книж. изд-во, 1970. С. 126.

стороны окончат спор миром¹.

3. Неопределенностью результата судебного процесса, зависящего от различных обстоятельств, например, от профессионализма представителей сторон в условиях состязательного, компетентности и т.д. Каждая сторона рискует проиграть спор. Примирившись же во внесудебном порядке, стороны имеют перед собой четкий, прогнозируемый результат, в разработке которого стороны принимают участие.

4. Как после вынесения судебного решения, так и при принятии решения уполномоченным органом существует некоторая неопределенность в отношениях между сторонами конфликта. Решение может быть обжаловано в апелляционную инстанцию и далее, т.е. у сторон существует возможность потребовать пересмотра решения. После процедуры мирового соглашения полученный результат, как показывает практика, намного реже обжалуется.

5. С каждым годом все увереннее становится тенденция роста количества рассматриваемых уполномоченными органами дел. Нагрузка возрастает, что приводит к нарушению сроков и снижению качества работы. Одним из способов решения проблемы является примирение сторон.

6. Некоторые решения публично-властных субъектов не отвечают требованиям законности и обоснованности. Во время разрешения спора стороны могут столкнуться с ошибкой или некомпетентностью органа, или должностного лица. Такие дела дискредитируют исполнительную власть в обществе. Урегулирование спора путем примирения сторон исключает возможность ошибки.

7. Примирение на ранних стадиях конфликта позволяет экономить время. Иные способы урегулирования спора и исполнение принятого решения занимает немало времени.

Следует отметить, что в России возникла объективная потребность в развитии примирительных процедур, которая обусловлена следующими

¹ Полуяков А. С. Примирение сторон в арбитражном и гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 5, 6. С. 20–24, 32–36.

обстоятельствами:

значительные преимущества мирного урегулирования спора по сравнению с судебным процессом;

международной тенденцией правосудия использовать внесудебные процедуры, как следствие, интеграция зарубежного законодательства в национальное.

К этому следует добавить, что, как уже было указано ранее, в практике зарубежных стран примирительные процедуры и альтернативные методы разрешения споров в целом широко используются: большинство судебных дел заканчиваются мировым соглашением.

Таким образом, векторы развития общественных отношений создают условия для появления подобных процедур и правовых норм в сфере внесудебного регулирования административных споров. В то же время следует учитывать степень соответствия процедуры примирения сторон национальному менталитету и правосознанию, поскольку если данная конструкция противоречит мировосприятию и правосознанию населения, то вряд ли можно рассчитывать на ее развитие и широкое практическое применение, по крайней мере, определенное время, что, собственно, характерно для российской правовой системы.

Тем не менее, можно утверждать, что процедура примирения не чужда психологии российского человека, о чем свидетельствуют ряд обстоятельств. Во-первых, это действовавшее в России в тот или иной период истории примирительное законодательство, а также практика его применения.

Во времена Киевской Руси одна из примирительных процедур занимала важное место – совместные пиры государя, вельмож и народа. Каждый такой пир представлял собой способ примирения конфликтующих сторон, а именно между государем, вельможами и народом. Таким образом, пир являлся правовым символом, который формировал позитивную социальную ответственность, отражал «социальный статус пирующих, выступал определенным «тестом на лояльность» к княжеской власти и неким средством обратной связи власти и

общества»¹.

Первое упоминание в российском законодательстве об урегулировании споров путем мирового соглашения имеет место в Новгородской берестяной грамоте (1281 – 1313 гг.)². Далее в Псковской Судной грамоте (1397 г.) содержится упоминание о мировом соглашении. В ст. 37 говорится о завершающей стадии процесса – поединке и рассматривается примирение в качестве одного из возможных путей его завершения, а ст. 80 предусматривала возможность решить дело миром («а промеж себе прощение возьмут») в случае драки³.

В Судебнике Ивана III (1497 г.) право примирения сторон закреплено в ст. 53 и некоторых других статьях.

Соборное уложение 1649 года, принятое Земским собором 1648 – 1649 годов, законодательно закрепило соответствующую практику. Изучение ст. 1 и 2 главы IV, ст. 121, 122 главы X Уложения 1649 г. позволяет сделать вывод, что мировая сделка могла быть заключена до обращения сторон в суд, после обращения в суд и, наконец, в «ходе судоговорения», но до вынесения решения⁴.

В период с 1775 по 1862 годы существовали губернские совестные суды, которые возникли по указу императрицы Екатерины Великой, где рассматривались дела в порядке примирительной процедуры.

В соответствии с Уставом от 1822 года «Об управлении инородцев Сибири» коренные народы Сибири состояли из трех категорий (оседлое население, кочевники и бродячие народы). На практике был введен своего рода суд «словесной расправы», который рассматривал незначительные дела. При этом указанный Устав обозначил основополагающее назначение судов «словесной расправы», которое заключалось в «прекращении частных между инородцами несогласий и в их примирении. «Особенностью решения суда «словесной

¹ Мигушенко О. Н. Истоки формирования религиозно-нравственной составляющей российского правосознания // История государства и права. – 2007. – № 11. С. 10.

² Арциховский А. В., Борковский В. И. Новгородские берестяные грамоты. – М., 1963. С. 22.

³ Русская Правда и Псковская Судная грамота: материалы к изучению истории государства и права России / сост. С. А. Бердникова, О. П. Подосенов. – Красноярск, 2002. С. 106, 125.

⁴ Соборное уложение 1649 года. – Л.: Наука, 1987. С. 197.

расправы» являлось то, что оно приобретало юридическую силу, если обе спорящие стороны были согласны с принятым решением, поэтому основная функция «словесной расправы» состояла в примирении спорящих сторон»¹.

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 года существовала целая глава «О примирительном разбирательстве». Согласно этой главе спорящие стороны могли прекратить процесс по взаимному соглашению². Устав «предусматривал, что мировой судья на основании соглашения сторон мог выполнять определенные примирительные функции по правилам, установленным для третейского суда»³.

В системе хозяйственной юрисдикции в Уставе судопроизводства торгового 1887 года также упоминается о процедуре примирения, в рамках которой суд предлагал сторонам конфликта завершить конфликт мирным способом при посредстве суда.

В дореволюционной России споры решались мирным путем. Согласно статистическим данным, в мировых судах за период с 1866 по 1899 гг. в первой инстанции в среднем почти 13% дел было окончено миром⁴.

В XIX в. у народов Дальнего Востока России судебная система была малоэффективной. Чаще всего судебные обязанности делегировались третейскому (медиаторскому) суду, рассматривавшему, как правило, имущественные тяжбы, но при необходимости – любые иные конфликты⁵.

В конце 20-х гг. прошлого века были созданы сельские общественные суды с использованием «примирительных камер при сельских советах, реорганизованных в начале 30-х гг. в товарищеские суды колхозов»⁶, в чью

¹ Чернышова, Т. В. Примирение в праве: понятие и виды: дис. ... канд. наук: 12.00.01 / Чернышова Тамара Владимировна. – М., 2012. С. 150.

² Устав гражданского судопроизводства с разъяснениями Сената по 1903 г. включительно. – Екатеринослав, 1904. С. 44.

³ Чернышова Т. В. Указ. соч. С. 155.

⁴ Парамонов А. С. Мирная сделка (замечания на главу XXV проекта Гражданского уложения об обязательствах) // Вестник права. – 1900. – № 3. С. 133–134.

⁵ Обушиев С. П., Умерова Г. Б. Судебная политика в национальных окраинах Российской империи в XIX веке (Дальний Восток, Сибирь, степное Предкавказье, Закавказье, Казахстан и Средняя Азия) // Право и политика. – 2007. – № 5. С. 111.

⁶ Мигущенко О. Н. Общественные суды при сельских советах как фактор формирования правосознания населения (по материалам ЦЧО) // Мировой судья. – 2008. – № 3. – С. 2–5.

компетенцию были переданы малозначительные дела, причем работа таких судов практически не формализировалась правилами судопроизводства¹.

Законодательство советского периода, руководствовавшееся ленинским утверждением, согласно которому ничего «частного» не признавалось, а являлось только «публично-правовым», но ни в коем случае «частным»², все же предусматривало возможность заключения мирового соглашения в соответствии с ГПК РСФСР 1923 г. и 1964 г., Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами от 5 июля 1980 г. закрепляли задачей арбитража достижение сторонами соглашения по спору.

Во-вторых, накопившиеся теории и научные разработки ученых. В российской дореволюционной юридической литературе многие авторы посвящали свои работы исследованию института мировой сделки и вопросам примирения сторон. Первым исследованием проблематики примирения сторон стала Е.А. Нефедьева, где в своей работе «Склонение сторон к миру в гражданском процессе» изложила анализ сложности соотношения мирового соглашения и судебного решения, раскрыла систему стимулирования сторон к согласию и мирному урегулированию, принятую в европейском законодательстве.

Изложенное подтверждает, что процедура примирения сторон имеет в России исторические традиции и соответствует российскому менталитету. Но на практике оказалось, что современному российскому человеку такая процедура чужда. В подтверждение этому можно обратиться к судебной статистике и увидеть, что незначительное число судебных дел оканчивается миром, а при рассмотрении административных споров уполномоченными органами и их должностными лицами процедура примирения вообще отсутствует.

Можно указать на ряд факторов, препятствующих примирению сторон. Во-первых, низкий уровень правовой культуры в России.

Правовое бескультурье – явление, всегда существовавшее в России. Б.А. Кистяковский отмечал: «Русская интеллигенция никогда не уважала права,

¹ Камалова Г. Т. Формы привлечения общественности к участию в работе судебных органов Урала (1922 – 1930 гг.) // Российский судья. – 2009. – № 9. С. 45.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т. 44. С. 398.

никогда не видела в нем ценности; из всех культурных ценностей право находилось у нее в наибольшем загоне. При таких условиях у нее не могло создаться и прочного правосознания, напротив, последнее стоит на крайне низком уровне развития»¹.

Право в сознании русских людей всегда носило карательную, служебную функции, ассоциировалось с принуждением, рассматривалось как орудие в руках власти. Пока не изменится внутренняя правовая культура людей, невозможно говорить о повышении популярности процедуры примирения сторон в современном обществе.

Во-вторых, наличие в России стереотипа мышления, направленного на необходимость судебной тяжбы для разрешения конфликта. Стороны должны осознавать преимущества мирного урегулирования споров.

В-третьих, несовершенство российского законодательства.

В-четвертых, недостаток информационного обеспечения. В частности, недостаток специальной литературы, информирующей об альтернативных формах разрешения правовых споров, в то время как необходимо увеличивать количество специальных периодических изданий, освещающих проблемы примирения сторон, готовить учебно-методические пособия и комментарии нормативных актов, регулирующих вопросы примирения сторон, проводить специальные семинары и конференции для молодых ученых и практиков, тем самым повышая уровень правового просвещения населения.

В-пятых, нехватка специалистов в области альтернативных методов разрешения правовых споров.

Устранение либо сокращение влияния указанных факторов, как представляется, позволит изменить положение дел в обществе и позволит процедуре примирения сторон стать незаменимой частью процессуального права.

Проблеме примирения уделяется большое внимание в различных сферах деятельности общества, что означает ее наличие не только в сфере

¹ Кистяковский Б. А. В защиту права. Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. – М., 1991. С. 123.

юриспруденции, но и в философии¹, истории², экономике³, социологии⁴, политологии⁵, поскольку содержание примирения как социального явления сложно и многоаспектно. Теоретические и практические выводы гуманитарных наук полезны и для исследования роли примирения в праве. Юридическая сторона примирения изучается теоретическими и историческими правовыми науками, а учеными-юристами проведено немало исследований, посвященных примирительным процедурам и альтернативным способам разрешения споров⁶.

В философской интерпретации примирительная процедура представлена в двух базовых смыслах: примирение сторон как гражданское соглашение и как способ урегулирования конфликта на основе мирного соглашения. Поэтому полагаем, что примирение – это процедура достижения мирового соглашения между участниками правового противостояния, а результат такого согласия – примирительный акт.

Мирное урегулирование внешних конфликтов применялось во времена существования первобытнообщинных сообществ. В межгосударственных отношениях примирение является гарантом обеспечения всеобщей безопасности. Международные примирительные механизмы основывается на базовом принципе международного права – мирном разрешении споров. Примирение в

¹ Роцинский С. Б. Идея примирения и примирение идей в философии всеединства Вл. Соловьева: дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.03 / Роцинский Станислав Борисович. – М., 2000.

² Кузнецова, Е. С. Вилли Брандт и примирение ФРГ со странами Восточной Европы: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Кузнецова Елена Станиславовна. – Челябинск, 2002.

³ Галагуза Н. Ф. Страхование посредничества: значение, формы, перспективы: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Галагуза Николай Федосеевич. – М., 2001; Стрельцов, А. В. Моделирование деятельности финансовых посредников: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.13 / Стрельцов Андрей Валерьевич. – СПб., 2004.

⁴ Гвоздарева, М. В. Посредничество как метод альтернативного разрешения корпоративных конфликтов: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Гвоздарева Мария Владимировна. – М., 2006.

⁵ Саймудтов Ш. Национальное примирение в Таджикистане и его современное значение: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Саймудтов Саймуудинов Шамсуло. – Душанбе, 2002; Мансуров, Т. А. Национальное согласие и примирение – феномен демократизации общества (из опыта Таджикистана): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Мансуров Тилло Акилович. – Душанбе, 2003.

⁶ Спиридонов С. А. Посредничество как комплексный институт гражданского права РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Спиридонов Сергей Анатольевич. – М., 2007; Абдрашитов А. М. Мировое соглашение в делах о несостоятельности (банкротстве): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Абдрашитов Артур Мирасович. – Екатеринбург, 2006; Прокудин А. Ф. Примирение сторон в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Прокудин Андрей Федорович. – Воронеж, 2006; Галушина И. Н. Посредничество как гражданско-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Галушина Ирина Николаевна. – Пермь, 2006; Кузбагаров А. Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15 / Кузбагаров Асхат Назаргалиевич. – СПб., 2006; Лазарев С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Лазарев Сергей Викторович. – Екатеринбург, 2006; Черникова О. С. Мировое соглашение как процедура в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Черникова Ольга Сергеевна. – Саратов, 2006.

международном праве представляет собой важный элемент системы международных отношений. Систему международного примирения условно можно разделить на несколько уровней: универсальный уровень; региональный уровень; казуальный уровень (набор примирительных процедур для разрешения конкретного международного дела).

В Российской Федерации происходит реализация идеи примирения сторон на самых разных уровнях управления принятием решений о создании новых «примирительных» структур и наделении соответствующими полномочиями уже функционирующих. Так, «учрежден институт общественного примирителя на финансовом рынке (финансового омбудсмана)»¹, а также высказываются предложения о расширении примирительных функций в нотариальной и страховой практиках. Для дальнейшего развития необходима поддержка исполнительной, судебной и законодательной власти, в улучшении правовой основы и ликвидации препятствий к эффективному ее применению.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации содержит в себе ряд положений, регулирующих процедуру примирения сторон, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации содержит в себе главу 15, которая посвящена примирению сторон, в то время как они отсутствуют в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.12.2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» представляет некоторые пояснение данной процедуры, Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» раскрывает многие аспекты процедуры примирения сторон, но данные нормативные акты не раскрывают процедуру примирения сторон для дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в полной мере. В законе не раз звучит формулировка «если иное не предусмотрено законом», а запрета на применение норм

¹ Гацалов К. А. Страховой омбудсмен в России: возможные пути и перспективы развития // Юридическая и правовая работа в страховании. – 2010. – № 2. – С. 41–51.

процессуального законодательства в отношении мирного, альтернативного урегулирования административных споров нет, то в таком случае можно говорить о применении закона по аналогии.

Несмотря на отсутствие обособленности процессуальных норм о примирении сторон как элемента правового института, все же можно говорить об их определенной совокупности. Также видна одинаковая целевая направленность указанных выше норм: они регулируют взаимосвязанные отношения, возникающие в процессе в связи с реализацией уполномоченным субъектом задачи содействия примирению сторон.

Полагаем целесообразным внесение изменений как в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и в процессуальное законодательство, с целью последовательно завершить формирование норм о примирении сторон, направленное на создание целостного института. Это позволит укрепить позиции альтернативных способов разрешения споров, в том числе примирительных процедур. В этом вопросе нас поддержало 69% участников социологического исследования (см.: приложение № 4).

Архитектура института примирения должна быть основана на общих и специальных нормах. К общим следует отнести 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.

Общие нормы можно разделить на две группы: нормы, которые имеют значение для всего процесса и располагаются в общих положениях нормативного акта; нормы, регулирующие вопросы, связанные с примирением сторон.

Для того чтобы раскрыть суть первой группы общих норм, необходимо обратить внимание на значение, придаваемое примирению сторон в судебной практике. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации «О примирении сторон в арбитражном процессе» подчеркивает, что примирительные процедуры могут использоваться на всех стадиях процесса и при

исполнении судебного акта. Прямо указывается, что меры, направленные на примирение сторон и оказание содействия им в урегулировании спора, принимаются судом на всех стадиях арбитражного процесса. Это означает, что содействие примирению сторон становится задачей всего судопроизводства¹. В связи с этим общий перечень задач должен содержать задачу содействия примирению сторон. Обязательно общая норма должна закреплять права сторон на использование примирительных процедур на любой стадии процедуры.

Вторая группа норм, регулирующих вопросы примирения сторон, может быть сосредоточена в отдельной главе «Примирительные процедуры. Мирное соглашение», аналогично названию в действующем АПК РФ. Это позволит комплексно и более широко регламентировать институт примирения сторон.

Представляется, что институт примирения сторон ближе к таким процессуальным институтам, как, например, доказательства, процессуальные сроки, которые вынесены законодателем в раздел общих положений процессуальных кодексов. Поэтому наиболее целесообразным видится поместить главу о примирении сторон в самом конце общих положений.

Возможно закрепление расширенного и открытого перечня примирительных процедур, в который могут быть включены внесудебная процедура разрешения жалоб, медиация, судебное примирение. Помимо перечисления, каждой из этих процедур будет посвящена также отдельная статья. Перечень открытого характера действительно должен быть. Тогда законодательство будет не только провозглашать возможность и допустимость примирения, но и информировать потенциальных участников о конкретных вариантах поведения². Перечень должен быть открытым, что соответствует самой идее альтернативного разрешения дела по существу. Кроме того, в развивающемся, как мировом, так и национальном обществе сложно предугадать возможное появление новых механизмов и способов разрешения споров во

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия РФ. – 2014. – № 9.

² Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть первая) // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 113–124.

внесудебном порядке возникающих из административных правоотношений.

Указание в законе на конкретные примирительные процедуры, в первую очередь, имеет информативную цель¹ – дать участникам конфликта общее представление о возможных способах его урегулирования, а также представление о каждой поименованной процедуре и ее основной специфике.

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.

Допустимость ответственности в данном контексте может быть мотивирована судебной практикой. В частности, в соответствии с позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в случае отказа или уклонения стороны от участия в примирительной процедуре, арбитражный суд вправе возложить на эту сторону все судебные расходы в соответствии с ч. 2 ст. 111 АПК РФ. Таким образом, ВАС РФ указывает на использование уже сформированного механизма ответственности. В то же время такого рода процессуальный механизм объективно эффективен для состязательной судебной процедуры, и особенно в разрешении гражданских споров. Но это доказывает саму необходимость установления ответственности в связи с затягиванием примирения. Безусловно, ответственность в части внесудебного разрешения административных споров должна формироваться в соответствии со спецификацией спора и порядка его разрешения.

В настоящее время институт мирового соглашения в административном процессе реализуется далеко не в полной мере. С одной стороны, уже имеющиеся законодательные меры, направленные на расширение возможностей примирения, например, такие как разнообразие примирительных процедур и материальная

¹ Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть вторая) // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 2. – С. 140–155.

заинтересованность сторон, могут привести к росту числа заключаемых мировых соглашений, но с другой стороны, необходимо дальнейшее развитие данного института.

Действующее законодательство и судебная практика основаны на том, что договор о мирном урегулировании спора может быть заключен только между сторонами спора, в том числе между всеми истцами и ответчиками в случае процессуального соучастия. Участие в мировом соглашении третьих лиц ограничено. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации также уточнило права третьих лиц относительно мирового соглашения. Третьи лица, заявляющие самостоятельные требования, вправе участвовать в заключении мирового соглашения в качестве стороны, а третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований, не вправе заключать мировое соглашение по общему правилу¹.

Как правило, суды отрицательно относятся к утверждению мировых соглашений, выходящих за рамки судебного разбирательства. Несмотря на то, что ситуаций с использованием примирительной процедуры и так не много, поскольку стороны активнее используют процедуры медиации и возможность заключения медиативных соглашений, которые по содержанию могут быть шире рассматриваемых в суде вопросов, количество таких ситуаций постепенно возрастает. При этом возникают проблемы с утверждением мирового соглашения на основе медиативного соглашения сторон, что стирает позитивные результаты процедуры разрешения спора с участием посредника.

Нормы КАС РФ и АПК РФ в вопросе примирения сторон унифицированы, что создает благоприятную обстановку для правоприменителя в вопросе активного использования данной процедуры в судебном порядке. Но при этом остается не решенным вопрос допустимости аналогичной процедуры разрешения административного спора во внесудебном порядке.

¹ Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть третья) // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 3. – С. 76–84.

В связи с этим полагаем целесообразным дополнить Федеральный закон 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» статьей 4.1 «Задачи рассмотрения обращения»:

«Задачами рассмотрения обращений граждан являются:

- 1) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций;
- 2) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение обращений;
- 3) укрепление законности и предупреждение нарушений;
- 4) содействие примирению и применению процедуры примирения сторон».

3.2. Процедура медиации как форма разрешения административного спора

Как уже было указано, в последние десятилетия набирают обороты альтернативные способы разрешения наряду уже со сложившимися, консервативными способами разрешения административных споров, что обусловлено социально-экономическими изменениями в сфере общественной жизнедеятельности. В частности, активно развивается медиация.

В России традиционно применялись такие формы разрешения споров, как третейское разбирательство, с XIX века – мировые суды, в XX веке – разного рода примирительные и согласительные комиссии. Тем не менее, конкретной системы альтернативного разрешения споров до последнего времени не было. Системное развитие альтернативы в Российской Федерации можно отнести к концу 90-х началу 2000-х годов. По сей день в российском законодательстве нет внятного и четкого понятия «альтернативное разрешение споров». Хотя использование аналогичного термина можно встретить в российских нормативных актах, например, в Распоряжении Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года»¹.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4255.

До последнего времени только третейское разбирательство имело правовую основу, но с 2010 года еще один альтернативный способ преодоления разногласий был институционализирован в рамках Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», а именно – медиация.

В п. 2 ст. 2 Федерального закона № 193-ФЗ законодатель дает определение процедуре медиации как способа урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения¹.

По мнению ряда ученых, медиация «это процедура активного участия в конфликте нейтральной незаинтересованной стороны, которая имеет авторитет у всех конфликтующих участников и прилагает усилия для взаимовыгодного урегулирования спора. Отмечается, что медиация – это внесудебный процесс урегулирования коммерческих споров, процесс переговоров, организованный медиатором (юристом или юридической компанией), которого стороны избрали в качестве независимого арбитра для разрешения спора, либо медиация – внесудебный способ урегулирования спора между сторонами при участии и под руководством третьего нейтрального лица – посредника, не наделенного правом вынесения обязательного для сторон решения»². Другие специалисты говорят о том, что «это переговоры между спорящими сторонами при участии и под руководством нейтрального третьего лица – посредника, не имеющего права выносить обязательное для сторон решение»³. Третьи отмечают, что медиация – разрешение спора субъектами при поддержке незаинтересованного лица, лишенного возможности рассматривать и разрешать спор⁴. Четвертые утверждают, что понятие «медиация» означает, что процесс примирения сторон

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162; СЗ РФ. 2013, № 30 (Часть I). Ст. 4066.

² Решетникова И. В., Колясникова Ю. С. Медиация и арбитражный процесс // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 5. С. 21.

³ Черемных И. Г. Перспективы участия нотариуса в процедурах медиации // Право и политика. – 2007. – № 3. С. 24.

⁴ Ситникова О. В. К вопросу о проведении процедуры медиации с участием нотариуса // Нотариус. – 2008. – № 5. С. 27.

через их добровольное желание начать переговоры с участием третьего лица, а именно посредника, помогающего для разрешения спора, и только в таком случае медиацию возможно расценивать как альтернативный способ урегулирования споров¹. Пятые, в самом общем виде, понимают под медиацией опосредованную правом посредническую «деятельность третьего для сторон правового конфликта лица, не обладающего полномочиями на разрешение спора по существу, направленная на их самостоятельное и добровольное примирение, и на основе этого разрешение юридического конфликта»². Шестые определяют понятие медиации как процесса «при котором незаинтересованный, беспристрастный, квалифицированный человек помогает сторонам, вовлеченным в конфликт, достичь взаимоприемлемого урегулирования. Медиатор помогает сторонам прийти к соглашению, облегчая и направляя коммуникацию между ними, помогая получить соответствующую информацию и сделать правильный выбор. Ответственность за достижение соглашения лежит на самих сторонах, у медиатора нет полномочий решать проблемы вместо сторон»³. В широком понимании медиация – это желание общества преодолеть социокультурные противоречия в связи с потребностями развития. Назначение медиатора заключается в оказании помощи участникам спора определить собственные интересы и исходя из этого определить приемлемые условия мирового соглашения. Безусловно, основная задача медиатора – это приводить стороны к консенсусу.

Урегулирование спора в отечественной практике между сторонами с помощью посредника, представляет собой один из альтернативных приемов урегулирования споров, применение которого возможно на различных стадиях, как до, так и во время судебного производства.

Прочие формы альтернативного урегулирования, зачастую, не имеют содержательной или процессуальной определенности. Мировые соглашения,

¹ Бегаева А. А. Институт медиации– альтернативный способ разрешения корпоративных конфликтов // Предпринимательское право. – 2008. – № 3. С. 13.

² Давыденко А. В. Актуальность применения в Российской Федерации института медиации // Российский судья. – 2015. – № 2. – С. 14–17.

³ Аллахвердова О. В., Карпенко А. Д. Медиация – переговоры с участием посредника.– СПб., 2007. С. 138.

например, нередко относят к процедурам, в то время как они являются итоговым документом. Такое положение дел приводит к формированию своеобразного представления о возможностях различных альтернативных способов разрешения споров, к созданию препятствий их актуальности и распространению, развитию культуры досудебного урегулирования.

Л.В. Головкин полагает, что «в основе медиации лежит рационализация конфликтных позиций. Это трудный внутренний процесс для всех участников. Наш менталитет и культура встречают медиацию в штыки, противопоставляя ей справедливость и ответственность. Первое понятие апеллирует к иррациональному – не бывает в жизни справедливости одной для всех. Если решение справедливо по отношению к одному участнику спора, оно не может быть таким по отношению ко второму. Кроме того, в России справедливость до сих пор конкурирует с правом. О справедливости всегда почему-то говорят обиженные, униженные и оскорбленные. На самом деле со справедливостью медиация находит общий язык без труда. Ее результат всегда справедлив для всех сторон. Она дает людям выбор в способе разрешения конфликта: медиация – процесс добровольный. А вот с ответственностью дело обстоит сложнее. Типичная российская особенность – попытка передачи своей ответственности наверх: люди зачастую испытывают желание, чтобы все решили за них, по крайней мере подсказали решение. Медиатор не может давать советы, решение всегда принимают сами люди, пришедшие к нему за помощью»¹.

Медиация есть ни что иное как один из инструментов восстановительного правосудия, которая активно развивается в мире на протяжении многих лет. Институционализация медиации послужила поводом для развития восстановительного подхода в нашей стране. Так, например, согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы от 30.07.2014 № 1430-р утверждена концепция развития до 2017 года сети служб медиации для восстановительного правосудия в отношении детей, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а именно – внедрение

¹ Медиация – понять, принять и применять // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

инновационных медиативно-восстановительных способов и механизмов предупреждения и разрешения конфликтов с участием детей и подростков.

Надо отметить, что в правовых актах прослеживается тенденция, направленная на интеграцию и развитие альтернативных способов разрешения споров в различных сферах деятельности. Действующее законодательство также регулирует применение тех или иных способов разрешения административных споров, которые можно отнести к альтернативным. Однако у внесудебных процедур разрешения споров не всегда четко прописаны основания, условия и механизм их реализации.

Возникла потребность в формировании нормативной модели регулирования различных альтернативных способов внесудебного разрешения административных споров. Для России как современного государства наиболее актуальным видится развитие культуры дружественного урегулирования административных споров, менталитета ответственного сотрудничества в обществе. Важно наделить спорящие стороны осознанием ответственности за принятие решений, способствовать повышению заинтересованности сторон в процессе принятия решений, реальной возможности влияния при урегулировании споров, поскольку современная медиация является способом разрешения конфликта, в котором решающее слово принадлежит самим сторонам спора, что предполагает готовность к ответственному поведению участников.

Как утверждают Ц.А. Шамликашвили, Е.В. Кабанова, С.Л. Тюльканов: «Введение медиации в российское правовое поле является вехой не только в части распространения медиативной практики, но и с точки зрения придания импульса систематизации и развитию АРС в целом. Это первые, но необходимые шаги на пути к реальному, а не декларативному участию каждого сначала в решении индивидуальных проблем и впоследствии к активному и ответственному участию в жизни общества»¹. С этим нельзя не согласиться.

Процедура медиации изначально предлагает сторонам спора удобный и

¹ Шамликашвили Ц. А., Кабанова Е. В., Тюльканов С. Л. Альтернативные способы разрешения споров и медиация в современном российском законодательстве // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 88–93.

быстрый способ разрешения конфликта (73%), который отличается гибкостью, предполагает уменьшение нагрузки на судебную систему (90%). Также превосходством медиации является соблюдение конфиденциальности во время проведения процедуры медиации (82%) (см.: приложение № 4). «Законом предусмотрено, что посредник, получивший информацию, касающуюся спора, от одной стороны, не вправе без ее согласия раскрыть эту информацию другой стороне, а равно без согласия сторон посредник не вправе разглашать сведения, ставшие ему известными при проведении примирительной процедуры. Законом предусмотрены и иные гарантии конфиденциальности сведений, относящихся к примирительной процедуре»¹. Однако по различным причинам спрос на медиацию по сей день не очень велик не только в суде, но также в процедуре разрешения внесудебных споров несудебными органами.

В Постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» отмечалось, что с каждым годом увеличивается количество судебных разбирательств. С одной стороны, это показывает то, что возвращается доверие к судебной системе, с другой – нагрузка на судей увеличивается, что может сказаться на качестве и сроках выносимых судебных решений. Способствовать снижению нагрузки на судей должно внедрение альтернативных способов разрешения споров по различным категориям дел. С этой целью был принят Закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (о процедуре медиации)». Так, итоги мониторинга показали, что к концу 2014 года более, чем в 60 субъектах РФ были созданы организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации². Согласно статистике, предоставленной Верховным судом РФ, в 2016 году судами общей юрисдикции

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162; СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4066.

² Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.04.2015) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.06.2017).

по первой инстанции было рассмотрено 15 819 942 гражданских дел и дел, возникающих из публичных правоотношений, из которых спор был урегулирован с помощью проведения процедуры медиации в 1 115 делах (0,007% от числа рассмотренных), где в 916 делах, на основе медиативного соглашения, было утверждено мировое соглашение¹.

Медиаторы привлекаются для изучения спора со стороны, а также для помощи участникам при урегулировании конфликта, будучи беспристрастным и лишенным эмоций. Если говорить о роли медиатора, согласно закону, то представляется правильным согласиться с позицией Д.Ковалева, который определяет основную задачу медиатора так: «Процедура медиации основана на том, что стороны при участии медиатора должны прийти к консенсусу и достигнуть взаимоприемлемого соглашения. Такая процедура не носит характера тяжбы. Медиатор не является арбитром, представителем какой-либо стороны спора или посредником между сторонами, не обладает правом принимать решение по спору. Он лишь способствует урегулированию спора, помогает сторонам спора в ходе дискуссии выявить их истинные интересы и потребности, найти решение, удовлетворяющее всех участников конфликта»².

Однако медиация так и не стала действенной альтернативой судебному разбирательству в Российской Федерации. Согласно А.А. Соловьеву и Ю.М. Филиппову, причины такого скромного распространения медиации в практике разрешения споров заключаются в следующем:

1. Медиация активно применяется в тех странах, где судебные процедуры весьма затратны для участников конфликта. Необходимость нести немалые издержки подталкивает их к поиску внесудебного разрешения спора.

2. Круг правоотношений, к которым может применяться процедура медиации, ограничен, и что самое важное, не включает административные, где

¹ Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за 2016 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2017) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.07.2017).

² Ковалев Д. Альтернатива... не приветствуется, или Проблемы медиации // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

граждане и организации также более нуждаются в посредничестве и примирительных действиях, чем в судебном разбирательстве с органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами.

3. Неразграниченность задач и функций медиаторов и адвокатов, представителей. Квалифицированный адвокат нередко выступает как примиритель, способствует поиску взаимоприемлемого решения. При этом адвокат может непосредственно представлять стороны в суде в том случае, если процедура медиации, посредничества потерпит неудачу.

4. Фактическое самоустранение судебной системы от участия в развитии медиации. Как обоснованно указал заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Нечаев, суды должны принимать участие в развитии досудебных процедур урегулирования споров¹.

5. Недостаточное изучение зарубежного опыта применения процедуры обращения к посреднику, доказавшей свою эффективность².

Интересно, что в первых вариантах законопроекта ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» предлагал сторонам, по согласию всех участников, подтвердив составленное соглашение нотариальным способом. Такой прием должен был бы придать больше уверенности сторонам. На финальной стадии составления закона данная норма была убрана из проекта закона, так как один из принципов медиации – добровольность.

Такая процедура была позаимствована из практики, существующей в Германии³. Она предполагает, что исполнение процедуры медиации обязательно, в то время как неисполненные соглашения подорвут доверие к новому институту. При неисполнении соглашения одна из сторон будет обязана отправиться в суд,

¹ Суды должны участвовать в развитии досудебного регулирования. URL: http://rapsinews.ru/judicial_news/20130620/267846710.html (дата обращения: 20.06.2017).

² Соловьев А. А., Филиппов Ю. М. Об актуальных проблемах и некоторых перспективах использования альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника (процедуры медиации): российский и европейский опыт // Российский судья. – 2015. – № 1. – С. 16–19.

³ Закон Германии «О поддержке медиации и других процедур внесудебного урегулирования конфликтов» от 21 июля 2012 г. URL: <http://lawbook.online/grajdanskiy-protsess-rossii/zakon-germanii-quoto-podderjke-mediatsii-56340.html> (дата обращения: 20.06.2017).

что увеличит сроки разрешения проблемы. Таким образом, отсутствует механизм, который стимулирует недобросовестного участника к выполнению соглашения. Такие опасения высказывает Ю. Колковский¹. И они же могут быть одной из причин отсутствия популярности процедуры медиации, а также дополнить выше приведенный перечень причин А.А. Соловьева и Ю.М. Филиппова.

Как утверждает С.Ф.Литвинова: «Учитывая юридическую практику советского времени и нежелание современников примиряться с помощью посредника, можно сделать вывод, что российское общество не готово к реализации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника в силу отсутствия традиций, которые можно сформировать государственной программой продвижения соответствующего законодательства»².

Вообще «подход, основанный на добровольных началах, характерный в настоящее время преимущественно для стран континентальной Европы, заключается в том, что сторонам спора предлагается добровольно обратиться к услугам медиатора. В странах общего права этот принцип не прижился в силу непонимания представителями бизнеса преимуществ внесудебного урегулирования конфликтов. Первые попытки сделать процедуру медиации обязательной были предприняты судебными органами Великобритании и США. Однако это не принесло желаемого эффекта, поскольку стороны и их представители рассматривали досудебное урегулирование как одну из обязательных бюрократических процедур, которую необходимо было дополнительно пройти для принятия дела к рассмотрению в суде. С начала 2000-х английскими судами стали применяться новые процессуальные нормы. Они должны были стимулировать стороны прибегать к какой-либо альтернативной процедуре разрешения своих споров, как правило, к помощи посредника, прежде

¹ Колковский Ю. Препятствия развития медиации // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

² Литвинова С. Ф. К вопросу о необходимости государственной стратегии продвижения процедуры медиации // Российский судья. – 2014. – № 11. – С. 12–15.

чем продолжать в суде»¹.

Западная Европа пошла по пути создания специальных органов – мультифункциональных судов, где сотрудники, рассматривают ситуацию и вместе с участниками определяют схему урегулирования конфликта, включающую при возможности процедуру медиации. Хотя остаются немногие европейские страны, где не принято нормативное регулирование процедур внесудебного разрешения споров, как, например, Испания.

В Европе усиливается процесс унификации норм о медиации. Ввиду этого стоит обратить внимание на Директиву 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 г. относительно «некоторых аспектов медиации в гражданских и коммерческих делах, которая не влияет на правила членов ЕС в отношении исполнения соглашений, достигнутых в результате медиации»². Как отмечает Т.С. Елисеева, «действие Директивы носит наднациональный характер, при этом предметом регулирования выступают простые имущественные и неимущественные споры, коммерческие споры, вопросы налогообложения и иные споры из публично-правовых отношений. Статья 5 Директивы устанавливает принцип добровольности медиации. Судья, исходя из совокупности обстоятельств дела, вправе предложить спорящим сторонам урегулировать конфликт при помощи посредника и принять участие в информационной сессии»³. Тем не менее, зачастую страны Европы имеют свои особенности в вопросе процедуры медиации.

Стоит отметить, что Нидерланды имеют огромный опыт и богатые традиции среди европейских стран в области медиации. Правовую основу составляет «ориентированность на достижение консенсуса, демократичность, стимулирование применения неформальных процедур, несостязательность,

¹ Елисеева Т. С. Зарубежный опыт правового регулирования процедуры альтернативного разрешения споров // Юридический мир. – 2015. – № 6. – С. 59–62.

² О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах: Директива № 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза (принята в г. Страсбурге 21.05.2008) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.06.2017).

³ Елисеева Т. С. Зарубежный опыт правового регулирования процедуры альтернативного разрешения споров // Юридический мир. – 2015. – № 6. – С. 59–62.

приверженность концепции «мягкого права»¹. Это говорит о том, что законодатель предлагает свободу выбора сторонам спора и не устанавливая жестких правовых рамок определяет желаемые пути разрешения спора. Такой характер процедуры определяется нормативно-методической базой, основанной на методических актах, рекомендациях, инструкциях, не имеющих статуса закона, а соответственно, и не обязывающих беспрекословного исполнения. Голландская модель альтернативного урегулирования споров общепризнанна. Данная модель обладает высокой степенью самоорганизации и тесным взаимодействием с органами государственной власти и судами.

С 1 января 2014 г. ведущим объединением медиаторов является Федерация медиаторов Нидерландов (MediatorsFederatieNederland, MFN), куда вошли крупнейшие голландские отраслевые объединения медиаторов и адвокатов (NMV, NIP, NVVMA, VMSN, FAS, WMO). В основе деятельности данной организации лежат три основных принципа – незаинтересованность, высокий уровень экспертизы в рассматриваемой области и профессионализм.

Обращение к медиатору в Нидерландах является добровольным и не рассматривается в качестве обязательной досудебной стадии урегулирования спора. Отношения между сторонами регулируются соглашением о медиации. Соглашение основано на правилах медиации. В случае возникновения обстоятельств, которые не могут быть урегулированы правилами медиации или соглашением, стороны руководствуются положениями Гражданского кодекса Королевства Нидерландов.

Медиативное соглашение заключается в письменной форме, имея при этом особенность, которая заключается в возможности подписания сторонами промежуточных соглашений по некоторым вопросам в ходе процедуры медиации.

Стороны так же имеют право обратиться в MFN с жалобой на действия (бездействие) медиатора. Рассмотрение жалобы производится незамедлительно, а в случае невозможности скорейшего рассмотрения, передается арбитру – члену MFN. Арбитр рассматривает жалобу в установленный законом срок – шесть

¹ Давыденко Д. Л. Мировая практика применения медиации. URL: www.z-gr.ru (дата обращения: 20.06.2017).

недель (в некоторых случаях срок может быть продлен не более чем на четыре недели с обязательным извещением сторон конфликта), в течение которых проводит собеседование со сторонами и медиатором, на действия которого поступила жалоба.

По результатам рассмотрения жалобы арбитр информирует заявителя в письменном виде о своем решении. Если заявитель не удовлетворен решением, жалоба подлежит дальнейшему рассмотрению в дисциплинарном комитете, роль которого отведена независимой саморегулируемой организации, решение которой можно обжаловать в апелляционную комиссию, чье решение является окончательным.

Медиацию по административным делам, в частности по налоговым спорам, в Нидерландах положительно оценивают обе стороны спора. Согласно статистике, в 80% случаев конфликт был завершён примирением. Высокая эффективность данной процедуры сформировала и положительное отношение общества к медиации. Так, 90% респондентов при опросе предпочли бы процедуру медиации суду. Аналогично утверждают 67% налоговых инспекторов. Ещё одним положительным доводом является то, что услуга, предлагаемая налоговой службой по медиации, является бесплатной. В «пользу медиации по административным делам говорят приводимые голландскими экспертами данные. Так, в каждом случае, по которому применяется процедура медиации, государство экономит в среднем от 20 до 50 тысяч евро»¹.

Изучение законодательных основ медиации во Французской Республике представляется весьма интересным в силу родовой связи процессуальных норм российского и французского права. Во Франции «процедуры медиации регулируются исключительно в рамках действующего Гражданского процессуального кодекса»², в актуальной редакции которого содержатся нормы,

¹ Бельская И. А. Перспективы применения примирительных процедур в хозяйственном процессе по делам из административно-публичных отношений // Официальный интернет- портал Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. URL: <http://www.court.by/online.help/mediation/publications/b892bce2f8c1c6f7.htm> (дата обращения: 20.06.2017).

² Code de procedure civile. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20140920&cidTexte=LEGITEX T000006070716&fastReqId=1646547869&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle> (дата обращения: 20.06.2017).

посвященные вопросам примирения сторон с использованием медиации¹.

Процедура медиации может быть применена в отношении всего спора или его части. Продолжительность процедуры медиации в гражданском процессе Франции не может превышать трех месяцев, но может быть однократно продлена на три месяца по ходатайству медиатора. Вопрос о прекращении процедуры медиации подлежит разрешению только в судебном заседании с участием всех сторон.

Медиатором может быть судом назначено как физическое, так и юридическое лицо. Если медиатором является юридическое лицо, то его представитель предлагает судье кандидатуру, которая обеспечит от имени соответствующего юридического лица процедуру медиации.

Медиатор не вправе добывать доказательства, но он может заслушать любое лицо, чьи показания ему покажутся необходимыми для достижения цели процедуры. В обязанности посредника также входит информирование судьи о затруднениях, возникающих при выполнении возложенных на него функций. Судья по ходатайству сторон утверждает медиативное соглашение, которое производится в порядке особого производства.

История возникновения медиации в Германии формировалась на основе развития досудебной формы примирения при разводе и только к середине XX века данный институт нашел свое место в правовой системе Германии. А к началу XXI века законодательно в отдельных землях появились обязательные процедуры медиации. Нынешнее немецкое законодательство выбрало путь признания разнообразия форм медиации, к которым можно отнести:

свободную (во время процедуры исключается обращение к судебным и иным государственным органам);

внутрисудебную (судьи выступают посредниками, осуществляя функции при суде);

медиация с участием эксперта (медиатором выступает эксперт, имеющий определенные знания в конкретной сфере);

¹ Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции: монография. – М., 2014.

адвокатскую (посредником является адвокат, помогающий участникам разрешить конфликт).

Если говорить конкретно о медиации при разрешении административных споров, то немецкие ученые полагают, что для медиации подходят административные споры со следующими признаками:

- между сторонами после урегулирования спора возможен контракт;
- наличие проблем при коммуникации сторон;
- конфликт более чем эмоционален;
- конфликт затрагивает ряд весьма сложных проблем;
- принцип свободы выбора при разрешении конфликта компетентным органом;
- запрет на разглашение информации, касающейся рассматриваемого спора.

Одновременно, при наличии следующих признаков административный спор не может быть урегулирован процедурой примирения с участием посредника:

- цель процедуры заключается только в разрешении какой-либо правовой ситуации;
- спор разрешается только путем доказывания.

В итальянской правовой системе основу итальянского законодательства о медиации составляет Декрет от 17 января 2003 г. о посредничестве по корпоративным и страховым спорам и законодательный декрет от 4 марта 2010 г. № 28, который направлен на медиацию по гражданским и торговым спорам¹. Интересным видится, что принятие данного декрета и вступление его в силу совпадает с принятием отечественного Закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», в котором практически одинаковы основные понятия и основные подходы к процедуре примирения, базирующиеся на принципах, содержащихся в Директиве 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих

¹ Законодательный декрет от 4 марта 2010 № 28. URL: <http://intermediation.narod.ru/index/0-122> (дата обращения: 20.06.2017).

делах». Основным различием данных нормативных актов является указание в итальянском Декрете об обязательности процедуры медиации по некоторой категории дел, в то время как российский законодатель придерживается абсолютной добровольности медиации независимо от вида спора¹.

В Австрии было взято за основу законодательство о медиации по уголовным делам. Данная процедура имеет свои особенности, выражающиеся, например, в приоритете досудебной медиации, при этом с прерыванием сроков исковой давности в случаях обращения к медиатору.

Страны, где культура, традиции, государство и право имели иной, отличный от Европы, вектор развития, зачастую применяют издавна сформировавшиеся способы внесудебного разрешения споров.

Так, в Индии в разрешении конфликтов принимают участие наиболее авторитетные представители общины, образующие органы, так называемые панчаяты. Урегулирование споров осуществляется на основе нравственных и религиозных принципов и основанных на них внутриобщинных норм. А вот в Киргизии в 2002 г. даже был принят Закон «О судах аксакалов»², базирующийся на местных обычаях и традициях. Закон разрешает бытовые споры сельских жителей, не выходя за рамки правового поля³.

С 1 января 2011 г. вступил в силу Закон КНР «О народной медиации»⁴, где медиация в КНР существует для разрешения споров среди граждан на низшем уровне. Комитеты народной медиации создаются комитетами городского или сельского населения, в крайнем случае предприятиями и учреждениями. В первой половине 2012 г. в городе Биньджоу народными комиссиями было рассмотрено «11087 споров, среди которых семейные споры составляют 929, соседские – 1281,

¹ Шамликашвили Ц. А. Медиация в России. Облегчит ли принятие Закона о медиации ведение бизнеса итальянским партнерам? // Центр медиации и права. URL: <http://www.mediacia.com/publications/80.html> (дата обращения: 20.06.2017).

² Закон Кыргызской Республики от 4 июня 2002 года «О судах аксакалов». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=381 (дата обращения: 20.06.2017)

³ Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности. – М.: Научный эксперт, 2013.

⁴ Закон КНР от 01.01.2011 «О народной медиации». URL: http://www.8-926-145-87-01.ru/wpcontent/uploads/2014/02/China_Peoples_Mediation_Law_2010_Russian_translation.pdf (дата обращения: 20.06.2017).

фермерские – 1500, договорные – 824, производственные и хозяйственные – 382, по компенсациям причиненного вреда – 508, трудовые – 222, по поводу сельского управления – 197, споры относительно лесных земель – 944, по приобретению земли и переселению – 621, по планированию семьи – 14, по защите окружающей среды – 70, споры, связанные с ДТП, – 564, имущественные – 74, медицинские – 198, кредитные и долговые – 1627, другие – 1132»¹. В провинции Чжэцзян за тот же 2012 г. в народных комиссиях было рассмотрено 562072 спора, среди которых семейных споров было рассмотрено – 50762 (9,03%); соседских споров – 103940 (18,49%), связанных с ДТП, имущественных и медицинских – 136763 (24,33%); договорных, трудовых, по компенсации вследствие причинения вреда – 109463 (19,47%); по управлению в селе, по лесным землям, по фермерским домам – 45056 (8,02%); по приобретению земли и переселению, охране окружающей среды – 16975 (3,02%)»². В 2009 г. в КНР существовало «824 тысячи структуры, осуществляющих медиацию, в том числе: 674 тысячи - комитеты по народной медиации, созданные при комитетах сельского (городского) населения, 79 тысяч – комитеты по народной медиации, созданные предприятиями и учреждениями, 42 тысячи – комитеты по народной медиации волостей и квартальных управлений, 12 тысяч – комитеты по народной медиации регионального или отраслевого характера»³. До 2014 года комитеты разрешили 27950000 споров, 96% из которых завершилось заключением соглашения о медиации. Такую востребованность медиации можно объяснить особенностями китайского общества, в котором примирение существует как традиционный способ разрешения споров. Китайское общество на протяжении веков следовало учению Конфуция «если управлять по закону, а воспитывать наказаниями, народ будет покорен, но лишен стыда; если же править на основе добродетели и воспитывать с помощью ритуалов, людям

¹ Ситуация по категориям дел, рассмотренным в народных посреднических комиссиях в первом полугодии 2012 г. (на кит. яз.) // Официальный сайт Правительства г. Биньджоу. URL: http://www.bzxxgk.gov.cn/showView.aspx?tablename=GZDT_Page_GZDT&guid={699f5964-6702-4450-8345-6188f6dbc00f} (дата обращения: 10.08.2013).

² Споры, рассмотренные народными посредническими комиссиями в провинции Чжэцзян в 2012 г. (на кит. яз.) // Официальный сайт Судебного департамента провинции Чжэцзян. URL: http://www.zjsft.gov.cn/art/2013/1/30/art_902_50503.html (дата обращения: 10.08.2013).

³ Елисеева Т.С. Зарубежный опыт правового регулирования процедуры альтернативного разрешения споров // Юридический мир. – 2015. – № 6. – С. 59–62.

будет знаком стыд и сознательное стремление к лучшему»¹.

Законодательное закрепление медиации также можно объяснить экономической, политической и социальной ситуацией, сложившимися в Китае. Вся собственность как общественная принадлежала государству, и вся экономическая деятельность носила публичный характер. Почти все споры решались административными мерами, где роль суда была незначительной.

Таким образом, институт медиации известен по всему миру. Он появился в США более половины века назад и за прошедшее время утвердился во многих странах, таких как Канада, Германия, Австрия, Франция, Великобритания и многих других странах азиатских, южноамериканских, африканских областей планеты. Наряду с этим развивался институт медиации и в сфере административно-правовых отношений, что выразилось в разработке и принятии Комитетом министров совета Европы 5 сентября 2001 года Рекомендации об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами. Эта Рекомендация относится к таким способам как «внутренние пересмотры, примирение, посредничество, урегулирование путем переговоров и арбитраж»². Более того, «некоторые альтернативные способы могут также служить для предотвращения споров до их возникновения; особенно это относится к примирению, посредничеству и урегулированию путем переговоров»³.

Проведя анализ зарубежного опыта применения процедуры медиации, можно сказать, что заимствование в полном объеме подобной практики нормативного закрепления и реализации института медиации вряд ли целесообразно, однако многие положительно зарекомендовавшие себя подходы заслуживают внимания и частичного интегрирования в российскую правовую

¹ Конфуций. Луньюй // Confucius Publishing Co. Ltd. URL: <http://www.confucius.org/lunyu/rd0413.htm> (дата обращения: 20.06.2017).

² Рекомендация REC (2001)9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 года на 762-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. URL: https://vgmu.hse.ru/data/2010/12/31/1208180766/Rekomendatsii_str_105-119.pdf.

³ Там же.

систему, а именно, в части развития института медиации и процедуры применения такой формы разрешения споров, вытекающих из административных правоотношений.

Так, видится актуальным создать систему, аналогичную французской, с внедрением элементов голландской системы, в которой медиатор будет назначаться судом, но такая процедура может создать вопросы в отношении разграничения судебного и внесудебного способа. Вместе с тем, согласно международным рекомендациям «во всех случаях применение альтернативных способов должно предусматривать надлежащий судебный контроль, который представляет собой конечную гарантию защиты прав потребителей и прав администрации»¹. Однако, чтобы избежать путаницы, видится возможным ограничить полномочия судьи в таких категориях дел или предоставить полномочия назначения медиатора вышестоящему должностному лицу. В предложенной системе посредник (медиатор) будет подотчетен суду или вышестоящему должностному лицу, но при этом процесс примирения с участием посредника будет урегулирован во внесудебной форме. Таким образом, все стороны конфликта будут уверены в объективном, всестороннем и справедливом разрешении спора. Данное положение поможет исключить коррупционную составляющую, а также, что немаловажно, органы и их должностные лица, уполномоченные разрешать административные споры во внесудебном порядке, получат юридически закрепленное разрешение на использование услуг посредника (медиатора). При этом стороны спора всегда смогут подать жалобу за неисполнение своих обязанностей или нарушение правил проведения процедуры медиации на посредника напрямую в суд, который будет нести гражданскую и(или) административную ответственность, в зависимости от характера спорных правоотношений. Таким образом, это приведет к разгрузке судов и органов исполнительной власти в вопросах участия в судебных заседаниях, а граждане,

¹ Рекомендация REC (2001)9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 года на 762-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 4. URL: https://vgmu.hse.ru/data/2010/12/31/1208180766/Rekomendatsii_str_105-119.pdf.

чьи права нарушены, получают еще один, закрепленный законом способ защиты своих прав.

В процессуальной науке России вопрос применения процедуры медиации рассматривается двояко:

отрицательно, с полным отказом использования примирительных процедур по административным делам (Р.Е. Гукасян, М.А. Рожкова, В.М. Шерстюк¹);

положительно, вплоть до «пропаганды» применения в административной практике разрешения споров (А.В. Абсалямов, В.Ф. Яковлев²).

Точка зрения авторов, исключающих использование процедур примирения по административным делам, вполне ясна. В частности, эта позиция получила четкое выражение в работах А.Б. Зеленцова и может быть проиллюстрирована разработанными автором критериями, согласно которым административный спор потенциально может завершиться мировым соглашением:

«отсутствие в законе прямого запрета на совершение действий, предусмотренных мировым соглашением;

непротиворечие (соответствие) содержания мирового соглашения законам, охраняющим общественную безопасность, порядок управления, общественную нравственность, права и свободы граждан;

отсутствие порока воли сторон;

наличие у стороны права распоряжаться предметом (объектом) мирового соглашения;

соответствие (непричинение вреда) публичным интересам и соблюдение (ненарушение) прав и законных интересов других лиц;

¹ Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов, 1970. – С. 125–146; Рожкова М. А., Елисеев Н. Г., Скворцов О. Ю. Договорное право: соглашения о подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / под общ. ред. М. А. Рожковой. – М.: Статут, 2008; Шерстюк В. М. Мировое соглашение по Федеральному закону «О реструктуризации кредитных организаций» // Законодательство. – 2002. – № 2. С. 45.

² Яковлев В. Ф. Закон свободного применения // Медиация и право. Посредничество и примирение. – 2006. – № 1. С. 13; Абсалямов А. В., Арсенов И. Г., Виноградова Е. А. Арбитражный процесс: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. В. В. Якова. – 2-е изд. – М.: ВолтерсКлувер, 2005. С. 450.

недопустимость мировых соглашений по спорам о законности нормативных актов в силу наличия полномочия на признание таких актов несоответствующими закону только у суда;

полномочие должностного лица на заключение мирового соглашения должно входить в его компетенцию, определяться нормативно и реализовываться в соответствии с предписаниями компетенционных норм;

при заключении мирового соглашения должностное лицо должно действовать в соответствии с теми целями, ради достижения которых ему предоставлены полномочия, и не выходить за пределы своей компетенции (предметной, субъектной, территориальной и временной);

при заключении мирового соглашения административный орган не должен брать на себя обязательство по выплате какой-либо денежной суммы, которой он не задолжал, за исключением случаев специально установленных в законе и связанных с компенсацией за причиненный вред»¹.

Эти критерии могут быть положены в основу определения медиабельности административного спора. Оценка медиабельности административного спора, разрешаемого во внесудебном порядке, может осуществляться, прежде всего, законодателем в рамках закрепления правила об обязательном и (или) рекомендательном применении медиации, а также уполномоченным органом (должностным лицом) при решении вопроса об использовании медиационной технологии для разрешения разногласий.

С учетом указанных критериев медиацию в качестве обязательного способа досудебного разрешения возможно признать по категориям административных споров, 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), споры между соответствующими органами публичного управления и физическими лицами (организациями), обусловленные

¹ Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. – М.: РУДН, 2009. С. 432–433.

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.

В связи с обоснованием необходимости медиативного разрешения отдельных категорий административных споров необходимо 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.

Допустимость использования медиативных технологий по указанным категориям административных споров обусловлена рядом факторов, в том числе:

- 1) объективные факторы: отсутствует прямой запрет на проведение медиации; предмет и содержание спора не противоречат нравственности и

публичному порядку; спор не затрагивает интересы лиц, которые не участвуют в медиации; законом допускается возможность заключения мирового соглашения по данной категории дел;

В этой связи у медиации немало достоинств: такими являются выявление истинных интересов сторон путем переговоров; конфиденциальность процедуры; стороны могут самостоятельно завершить возникшие между ними разногласия; сокращение нагрузки в судах; быстрый и доступный способ урегулирования конфликтов.

Возможность применения Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)» к административным и иным публичным правоотношениям прямо и четко не обозначается, но препятствий к этому нет. Более того, действующее законодательство дает основания полагать, что медиация возможна и в сфере административно-публичных правоотношений.

Прежде всего, следует обратить внимание на статью 190 АПК РФ «Примирение сторон», расположенную в гл. 22, устанавливающей особенности рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Она предусматривает возможность урегулирования дел с использованием примирительных процедур, если иное не предусмотрено федеральным законом»¹. В дополнение к сказанному, можно привести и ч. 3 ст. 1 ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», в соответствии с которой, если споры возникли из иных отношений, не указанных в ч. 2 ст. 3, действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с урегулированием таких споров путем применения процедуры медиации только в случаях, предусмотренных федеральными законами². Таким образом, базовый закон института медиации

¹ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 5.

² Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162; СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4066.

позволяет использовать процедуру урегулирования спора с участием посредника в административных спорах.

Как отмечает А.К. Большова, «судебная практика свидетельствует о том, что удовлетворимость заявлений по оспариванию ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц и других заявлений по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, достаточно велика. Это свидетельствует о допускаемых этими органами и должностными лицами ошибках, которые можно устранить и без обращения в суд, и законодатель, несмотря на особый характер этих отношений, все же предоставил возможность конфликтующим сторонам самостоятельно урегулировать возникший конфликт и, возможно, с участием посредника»¹. С указанной позицией сложно не согласиться.

Также следует отметить, что «в процессе публичного управления существуют различные по своей природе имущественные правоотношения и, соответственно, из этих отношений могут возникать споры, связанные с действиями органов публичной власти. Например, в сфере распоряжения государственным и муниципальным имуществом споры могут иметь как публично-правовую, так и частно-правовую природу. Следовательно, если имущественные требования вытекают из административно-правовых отношений, то такой спор должен в целом признаваться административно-правовым»².

С первого взгляда может показаться, что при оспаривании индивидуального правового акта процедура посредничества представляется непригодной, но это не так. Например, выдача лицензии на открытие частного дошкольного центра в помещении многоквартирного жилого дома, с которой могут не согласиться его собственники. Обратившись в суд и доказав нарушение условий лицензирования,

¹ Большова А. К. О примирительной процедуре с участием посредника // Журнал российского права. – 2008. – № 5. С. 100.

² Шевчук П. П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. С. 240.

могут добиться ее аннулирования. Процедура медиации позволяет свести заявителя с государственным органом и с получателем разрешения. Так, встреча с участием всех сторон может привести к консенсусу и избежать судебного разбирательства.

Процедура примирения с участием посредника актуальна и в такой категории, как служебные споры, например, в органах внутренних дел. Сотрудник ОВД «вправе обратиться в письменной форме к непосредственному руководителю (начальнику), а при несогласии с его решением или при невозможности рассмотрения непосредственным руководителем (начальником) служебного спора по существу к прямому руководителю (начальнику) или в суд»¹. Так, из альтернативы сотрудник только имеет возможность обратиться к начальству. Но если принять во внимание условия, когда предпринимаются усилия по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и есть регулируемая законодательством процедура медиации, способная помочь не только урегулировать служебный спор, но и выявить системные проблемы ведомства, не нанося ущерба ни его репутации, ни репутации самих сотрудников независимо от их чина и ранга, применение медиации может быть надлежащим выходом, возможным способом реагирования на подобные конфликты.

В поддержку позиции применения процедуры медиации, которая заслуживает особого внимания в процедуре внесудебного разрешения административных споров, стоит отметить позиции некоторых ученых. Так, П.П. Шевчук отмечает что «альтернативные способы урегулирования административных споров отнюдь не посягают на функции государственного управления, не деформируют сущность государственно-властных полномочий, а совершенствуют их, компенсируя присущую им формальность. Они успешно используются во многих странах и получают необходимую законодательную регламентацию. Соответственно, вопросы возможности, пределов и особенностей применения медиации в административных спорах в российском

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020; СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3929.

законодательстве не должны оставаться на периферии административно-правовых исследований»¹.

А.Н. Приженникова считает, что «процедура медиации применима при рассмотрении налоговых споров, по вопросам обжалования неправомерных решений и действий органов государственной власти или органов местного самоуправления и их должностных лиц, действий (или бездействия) государственных служащих, спорам, возникающим в процессе принятия граждан на государственную службу, ее прохождения, увольнения с должности и т.д., спорам между гражданами и управляющими организациями, спорам из нарушений пенсионного законодательства, спорам по вопросам приватизации жилья и т.д.»².

Тем не менее, возникает вопрос, насколько востребована в настоящее время процедура медиации по административным спорам, да и иных процессуальных отраслях права.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 г. утвердил Справку о практике применения судами Закона № 193-ФЗ за период с 2013 по 2014 г., где выводы в данной части весьма неутешительны. Организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, были созданы, судьи при рассмотрении споров содействуют примирению сторон, в судах и на их сайтах размещено немало информации о примирительных процедурах. Однако востребованность в процедуре медиации все еще остается достаточно низкой, потому что участники споров предпочитают обходиться без посредников. Отмечаются причины низкой популярности примирительных процедур, в том числе:

относительная новизна процедуры урегулирования споров с участием посредника;

отсутствие медиаторов;

¹ Шевчук П. П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. С. 240.

² Приженникова А. Н. Медиация в административном судопроизводстве: быть или не быть? // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 70–72.

отсутствие рекламы на рынке профессиональных медиаторов;
 отсутствие устоявшейся практики использования медиации;
 отсутствие в суде помещений для проведения примирительных процедур;
 низкая активность просветительской работы на уровне государственных органов всех уровней и органов местного самоуправления;
 необязательность проведения процедуры медиации до обращения в суд¹.

Также существуют препятствия экономического характера. Так как медиаторские услуги оказываются преимущественно на платной основе, представители конфликтующих сторон, как правило, не заинтересованы в данной процедуре, поскольку от этого зависит их вознаграждение. В научном сообществе отмечается, что еще одним экономическим препятствием в России является низкий размер государственной пошлины². Среди представителей бизнес-сообщества распространено недоверие к институту медиации, так как эта процедура воспринимается как нечто инородное и препятствующее реальной защите права. Например, А.Е. Солохин утверждает, что зачастую представители компаний не склоняются к использованию медиации, поскольку это может, по их мнению, способствовать раскрытию коммерческой тайны. Представляется, что это не согласуется с природой данной примирительной процедуры, ведь конфиденциальность – один из ее основополагающих принципов³.

А.Е. Солохин в своем исследовании представляет две группы «барьеров», стоящих на пути у процедуры медиации – объективные и субъективные. К субъективным факторам относятся:

России как стране континентального права свойственен неторопливый сценарий развития медиации;

относительные быстрота и дешевизна российского правосудия;

¹ Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193–ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.04.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 6.

² Голубцов В. Г. Примирительные процедуры в сфере экономического правосудия: тенденции и перспективы // Закон. – 2013. – № 8. – С. 93–99; Пальцев Ю. Е. Пути совершенствования медиации в России // Мировой судья. – 2011. – № 6. – С. 16–18; Стрельцова Е. Г. Примирительные процедуры: проблемы законотворчества и правоприменения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 10. – С. 37–58.

³ Солохин А. Е. Медиация: через тернии к звездам // Российский судья. – 2014. – № 11. – С. 20–23.

поступательное развитие привлекательности процедуры рассмотрения споров в арбитражных судах (повышение стабильности судебных актов, а также доступности и эффективности данной процедуры);

несовершенство законодательного регулирования некоторых процессуальных вопросов.

К объективным факторам относятся:

нахождение конфликта в основе развития исторических процессов и природы человека;

скептическое отношение к медиации судебных представителей;

неосведомленность граждан, бизнес-сообщества, профессионального юридического сообщества о данной процедуре, ее преимуществах¹.

Безусловно, законодательство о медиации нуждается в корректировке в контексте его распространения на отношения по внесудебному рассмотрению административных споров, а равно в контексте отдельных очевидных проблем и пробелов(74%). В частности, как уже упоминалось выше, Закон о медиации не предусматривает в своем ограниченном списке возможность применения процедуры медиации в отношении споров, вытекающих из административных правоотношений. Однако п.3 ст.1 расширяет возможности применения процедуры медиации по иным отношениям. В таком случае возникает вопрос оплаты за услуги медиации. В ст. 10 установлено, что оплата за подобные услуги осуществляется в равных долях, если иное не установлено договором сторон. Как в данном случае орган исполнительной власти или органы местного самоуправления должны оплачивать часть своей доли, и кто из должностных лиц будет вести переговоры о размере оплаты? Данные вопросы остаются без ответа. Однако есть выход в виде оказания услуг на бесплатной основе, которая также предусмотрена в ст. 10 Закона. Между тем более действенным способом будет выделение средств из бюджета Российской Федерации на обеспечение деятельности медиаторов, участие в мирном урегулировании споров, возникающих из административных правоотношений между физическими и

¹ Солохин А. Е. Медиация: быть или не быть? // Юридическая газета. – 2011. – № 22.

юридическими лицами, с одной стороны, и органами государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, с другой стороны. Аналогично бесплатной помощи адвокатов, деятельность которых оплачивается из казны. В таком случае видится два варианта развития указанной деятельности. В первом случае подобная деятельность будет закреплена за адвокатами, и по уже сложившейся системе оплаты адвокаты будут выступать в роли профессиональных медиаторов; или будет взята за основу система оплаты услуг адвокатов за счет федерального бюджета услуг, предоставляемых медиаторами, что видится более приемлемым. Во втором случае предполагается создание тендера для организаций, предоставляющих услуги посредничества, которые и будут заниматься спорами с участием «административного» субъекта. ФЗ от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» предоставляет широкие возможности использования бесплатной юридической и при рассмотрении административных дел уполномоченными органами и их должностными лицами, однако эти возможности не используются в полной мере. Бесплатная помощь же будет доступна только для тех же категорий граждан, которые представлены в ст. 20 ФЗ от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹. На взгляд автора, более реализуемой видится второй вариант.

В случаях, не предусматривающих бесплатной помощи гражданам, такие расходы будут возложены на физическое или юридическое лицо.

Таким образом, необходимо дополнить закон ФЗ от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» ст. 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

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725; СЗ РФ. 2015. № 48 (часть I). Ст. 6724.

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

Подводя итог, видится актуальным внести предложение в Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» по регулированию порядка назначения медиатора и введения дополнительной ответственности в отношении деятельности медиатора, в которой он будет назначаться судом и отчитываться перед ним. Стороны спора всегда смогут подать жалобу за неисполнение своих обязанностей или нарушение правил проведения процедуры медиации на посредника напрямую в суд, который будет нести гражданскую или административную ответственность, в зависимости от размера причиненного вреда.

Учитывая вышеизложенное, также предлагаем внести следующие поправки в Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»:

п. 2 ст.1 представить 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 ч. 3 ст. 1 абз. следующего содержания: «Основания и порядок досудебного урегулирования споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, определяются федеральными законами, регулирующими соответствующие правоотношения»;

ч. 5 ст. 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»;

дополнить ст. 10 пунктом 3 со следующим содержанием: «Оплата деятельности по проведению процедуры медиации медиатора, медиаторов и организации, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, если одной из сторон выступает орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, или их должностное лицо, осуществляется в равных долях за счет средств федерального бюджета в своей доле»;

а также пунктом 4: «В случаях, установленных федеральным законодательством, оказание услуг по примирению (медиации) предоставляются только на бесплатной основе»;

внести изменения в ст. 17 и представить в следующей редакции: «Медиаторы и организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, несут ответственность перед сторонами за вред, причиненный сторонам вследствие осуществления указанной деятельности в порядке, установленном гражданским и административным законодательством».

Последнее изменение должно повлечь за собой создание специальных норм, в соответствии с которыми медиатор, организация, предоставляющая услуги медиации, а также стороны урегулирования спора в лице физических, юридических и должностных лиц будут нести ответственность.

Актуальным видится также внесение дополнений в КоАП РФ и ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

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.

дополнить ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подп. 7 в следующей редакции:

«7) Стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или применить процедуру медиации, если это не противоречит федеральному закону».

Как представляется, указанные предложения могут способствовать развитию института медиации в целом, а равно медиации в части разрешения административных споров во внесудебном порядке, в частности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Конституция Российской Федерации, конструируя модель Российского государства как правового, формирует правовые основы внесудебного разрешения административного спора. В то же время концепция правовой государственности, как представляется, предполагает не столько пассивное закрепление таких основ, сколько создание полноценного эффективного механизма преодоления административного спора, используя внесудебные ресурсы. Такого рода механизм детерминирован функциональной ролью в нем самого государства, которая обусловлена оптимальным соотношением публичного и частного интересов как фактором эффективности этого механизма, архитектура которого базируется на использовании комплекса средств, направленных на синхронизацию интересов.

2. Эффективный механизм разрешения административных споров можно рассматривать как один из признаков правовой государственности, который опосредован эффективностью административно-правовых норм, закрепляющих механизм внесудебного разрешения административного спора, в том числе деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, осуществляющих реализацию соответствующих административно-правовых норм и законность такой деятельности. 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.

3. В юридической литературе отсутствует единообразный подход к определению понятия и содержания административного спора, а равно отсутствует и его легальное определение.

Как представляется, общим понятием является категория «споры в сфере управления», которая охватывает широкий круг противоречивых ситуаций, связанных с деятельностью исполнительной власти. В качестве узкой категории следует использовать понятие «управленческий спор», которое используется для обозначения конфликтных отношений, связанных с отправлением власти в процессе управления. Юридической разновидностью управленческого спора является административно-правовой (административный) спор, в качестве синонима которого было бы правильно рассматривать понятие «спор, возникающий из административно-правовых отношений». Административно-правовой спор может принимать форму как спора о субъективном праве (спор о праве административном), так и спора об объективном праве (в связи с непосредственным оспариванием нормативных актов). Соответственно, административно-правовой спор выступает как более широкая категория по отношению к понятию «спор о праве административном». Таким образом, герменевтическая интерпретация понятий позволяет построить, в зависимости от их объема, следующий категориальный ряд: споры в сфере управления – управленческие споры – административно–правовые споры (споры, возникающие из административно-правовых отношений, административные споры) – споры о праве административном.

4. 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.

5. Внесудебные административные споры могут быть определенным образом систематизированы и классифицированы на основе ряда критериев: в зависимости от содержания спорного правоотношения; в зависимости от сферы реализации административных правоотношений, вследствие которых возникает спор; в зависимости от субъекта, уполномоченного разрешать административные споры; в соответствии с содержанием затрагиваемых спором общественных отношений.

6. 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).

7. Можно говорить о различных формах разрешения административных споров во внесудебном порядке: внесудебное разрешение административного спора государственными или муниципальными органами и их должностными лицами, административную юстицию, медиацию (посредничество), деятельность омбудсмена, процедуру примирения сторон.

8. Принципы разрешения административного спора можно представить как обусловленные социально-экономическими и политическими устоями Российского государства и общества, закрепленные непосредственно в нормах административного права или вытекающие из его содержания руководящие начала, отражающие его сущность и характерные черты.

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).

9. Разрешение административного спора предполагает использование различных правовых способов. Одним из них является реализация права жалобы в общей системе права на обращение.

Соответственно, жалоба является просьбой материально-правового характера, которая вытекает из спорного правоотношения и обращена к государственному органу, органу местного самоуправления, должностному лицу. При этом административная жалоба одновременно выступает как просьба и как обращение: процедурная составляющая жалоба выражается в форме обращения в компетентный орган или к должностному лицу, уполномоченному его рассматривать, материальная – в форме просьбы о защите или восстановлении нарушенного права.

Жалоба опосредует уже состоявшуюся неправомерную реализацию права, поскольку правовой акт или юридически значимое действие по реализации права являются проявлением одностороннего волеизъявления, приобретают юридическую силу и свойство обязательности независимо от волеизъявления их адресатов. Соответственно, адресат приобретает признаки потерпевшего и приобретает право на жалобу уже состоявшегося акта с целью защиты или восстановления нарушенного права. Федеральный закон об обращениях не дает четких критериев идентификации жалобщика. По сути, системное толкование норм указанного Закона позволяет установить только субъективный критерий

такой идентификации – представление самого гражданина о состоявшемся нарушении права. Объективно гражданин может быть идентифицирован как жалобщик только при фактическом наличии неправомерного правового акта или действия, т.е. нельзя обжаловать не имевший место правовой акт или не совершенное действие. При этом субъективная идентификация может быть оценена только на стадии разрешения жалобы.

10. В законодательстве и практике до настоящего времени не выработано твердой позиции в отношении требований к жалобе, что не соответствует критериям эффективности взаимодействия гражданина и государства в лице уполномоченных субъектов по поводу разрешения разногласий. Сведения, которые должны быть указаны в жалобе, необходимо закрепить на законодательном уровне.

11. Для повышения эффективности реализации права жалобы и производства по жалобе видится актуальным дополнить часть 2 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ об обращениях граждан следующим предложением и обозначить как ч. 2.1 ст. 8:

«В случаях, когда электронное обращение направлено на осуществление законных прав гражданина или исполнения им своих обязанностей, либо рассмотрение заявления может затронуть права и интересы других лиц, электронное обращение должно подаваться способом, позволяющим достоверно установить личность обратившегося гражданина. Порядок предъявления таких электронных обращений, в том числе требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтами, посредством которых подаются электронные обращения граждан, устанавливаются Правительством Российской Федерации».

В ч. 2 ст. 12 того же закона указать конкретные случаи, при которых руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения.

Ст. 19.3 КоАП РФ дополнить частью второй: «Подача заведомо ложного обращения в органы исполнительной власти, их должностным лицам, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и иные организации наказывается...».

12. Допустимость примирительных процедур в рамках внесудебного разбирательства на сегодняшний день представляется спорной и вызывает ряд вопросов. В то же время векторы развития общественных отношений подталкивают появление соответствующих процедур и правовых норм в сфере внесудебного регулирования административных споров.

Полагаем целесообразным внесение изменений как в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и в процессуальное законодательство, с целью последовательно завершить формирование норм о примирении сторон, направленное на создание целостного института. Архитектура института примирения должна быть основана на общих и специальных нормах. К общим следует отнести 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.

Общие нормы можно разделить на две группы: нормы, которые имеют значение для всего процесса и располагаются в общих положениях нормативного акта; нормы, регулирующие вопросы, связанные с примирением сторон.

Возможно закрепление расширенного и открытого перечня примирительных процедур, в который могут быть включены внесудебная процедура разрешения жалоб, заявления, медиация, судебное примирение.

Конструкция примирительных процедур должна исключать возможность их использования в качестве 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.

Полагаем целесообразным дополнить Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» статьей 4.1 «Задачи рассмотрения обращения»:

«Задачами рассмотрения обращений граждан являются:

- 1) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций;
- 2) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение обращений;
- 3) укрепление законности и предупреждение нарушений;
- 4) содействие примирению и применению процедуры примирения сторон».

13. Медиация – это процедура активного участия в конфликте нейтральной незаинтересованной стороны, которая имеет авторитет у всех конфликтующих участников и прилагает усилия для взаимовыгодного урегулирования спора. В этой связи видится актуальным создать систему, аналогичную французской, с внедрением элементов голландской системы, в которой медиатор будет назначаться судом, ограничить полномочия судьи в таких категориях дел или предоставить полномочия назначения медиатора вышестоящему должностному лицу; посредник (медиатор) будет подотчетен суду или вышестоящему должностному лицу, но при этом процесс примирения с участием посредника будет урегулирован во внесудебной форме.

14. Законодательство о медиации нуждается в корректировке в контексте его распространения на отношения по внесудебному рассмотрению административных споров.

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

п. 2. ст.1 представить 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 ст. 10 пунктом 3 со следующим содержанием: «Оплата деятельности по проведению процедуры медиации медиатора, медиаторов и организации, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, если одной из сторон выступает орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, или их должностное лицо, осуществляется в равных долях за счет средств федерального бюджета в своей доле»;

а также пунктом 4: «В случаях, установленных федеральным законодательством, оказание услуг по примирению (медиации) предоставляются только на бесплатной основе»;

внести изменения в ст. 17 и представить в следующей редакции: «Медиаторы и организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, несут ответственность перед сторонами за вред, причиненный сторонам вследствие осуществления указанной деятельности в порядке, установленном гражданским и административным законодательством».

Последнее изменение должно повлечь за собой создание специальных норм, в соответствии с которыми медиатор, организация, предоставляющая услуги медиации, а также стороны урегулирования спора в лице физических, юридических и должностных лиц будут нести ответственность.

Актуальным видится также внесение дополнений в КоАП РФ и ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

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.

дополнить ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подп. 7 в следующей редакции:

«7) Стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или применить процедуру медиации, если это не противоречит федеральному закону».

Как представляется, указанные предложения могут способствовать развитию института медиации в целом, а равно медиации в части разрешения административных споров во внесудебном порядке, в частности.

Библиографический список

1. Конституция РФ

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398; СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

2. Международные правовые акты:

2.1. Законодательный декрет от 4 марта 2010 № 28 // URL: <http://intermediation.narod.ru/index/0-122> (дата обращения: 20.06.2017).

2.2. О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах: Директива № 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза (Принята в г. Страсбурге 21.05.2008) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.06.2017).

3. Нормативно-правовые акты Российской Федерации:

3.1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 973.

3.2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 43.

3.3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 5.

3.4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 5.

- 3.5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 № 146-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; СЗРФ. 2018. № 9. Ст. 1291.
- 3.6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза от 14 ноября 2017 № 317-ФЗ // СЗ РФ. – 2017. – № 47. – Ст. 6843.
- 3.7. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; СЗ РФ. 2017. № 25. Ст. 3589.
- 3.8. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011; СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 552.
- 3.9. Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 7.
- 3.10. Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6725; СЗ РФ. 2015. № 48 (часть I). Ст. 6724.
- 3.11. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4162; СЗ РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4066.
- 3.12. Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 972.
- 3.13. Федеральный закон от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7327.

3.14. Федеральный закон от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3091.

3.15. Федеральный закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020; СЗ РФ. 2017. № 27. ст. 3929.

3.16. Федеральный закон РФ от 21 июля 1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 26.07.2017) // СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220–8235; СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4742.

3.17. Федеральный закон от 29 июля 2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3283; СЗ РФ. 2014. № 11, ст. 1100.

3.18. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179; СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1283.

3.19. Федеральный закон от 04 мая 2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716; СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 87.

3.20. Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ред. от 28.02.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (Часть I). – Ст. 4344; Российская газета. 2018. № 46.

3.21. Федеральный закон от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (Часть I). – Ст. 6249; СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7304.

Указы Президента РФ:

3.22. Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной

служб Вооруженных Сил Российской Федерации») «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»(ред. от 22.01.2018) // СЗ РФ. – 2007. –№ 47 (1 ч.). – Ст. 5749; СЗ РФ. 2018. № 5. Ст. 738.

Постановление Правительства РФ и иные нормативно-правовые акты:

3.23. Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и ее должностных лиц (вместе с "Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и ее должностных лиц")» (ред. от 25.10.2017) // СЗ РФ. – 2012. –№ 35. – Ст. 4829; СЗ РФ. 2017. № 44. Ст. 652.

3.24. Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. – 2013. –№ 31. – Ст. 4255.

Законы субъектов Российской Федерации:

3.25. Закон Томской области от 11 января 2007 г. № 5-ОЗ «Об обращениях граждан в государственные органы Томской области и органы местного самоуправления» (ред. от 15.05.2015) // Официальные ведомости Государственной Думы томской области. – 1996. – № 12; Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. – 2015. – № 5.

4. Нормативные правовые акты, утратившие силу:

4.1. Конституция РСФСР 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

4.2. Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов» // Собрание указов РСФСР. 1918. № 90. Ст. 908.

4.3. Постановление ЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер» // СЗ СССР. 1933. № 26. Ст. 153.

4.4. Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» // СЗ СССР. 1936. № 31. Ст. 274.

4.5. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. №11. Ст. 192; 1988. №6. Ст. 94.

5. Зарубежные нормативные акты:

5.1. Закон Германии «О поддержке медиации и других процедур внесудебного урегулирования конфликтов» от 21 июля 2012 г. URL: <http://lawbook.online/grajdanskiy-protsess-rossii/zakon-germanii-quoto-podderjke-mediatsii-56340.html>(дата обращения: 20.06.2017).

5.2. Закон Кыргызской Республики от 4 июня 2002 года «О судах аксакалов». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=381 (дата обращения: 20.06.2017).

5.3. Закон КНР от 01.01.2011 «О народной медиации». URL: http://www.8-926-145-87-01.ru/wpcontent/uploads/2014/02/China_Peoples_Mediation_Law_2010_Russian_translation.pdf (дата обращения: 20.06.2017).

5.4. Рекомендация REC (2001)9 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 года на 762-м заседании на уровне постоянных представителей) // Вопросы государственного и муниципального управления. URL: https://vgmu.hse.ru/data/2010/12/31/1208180766/Rekomendatsii_str_105-119.pdf.

6. Монографическая, справочная, учебная и учебно-методическая литература, комментарии законодательства: Абдуллаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права: учеб. – СПб.: Питер, 2003. – 576 с.

- 6.2. Абрамова А. А., Быков А. Г., Грибанов В. П. и др. Эффективность правовых средств обеспечения качества продукции / отв. ред. В. П. Грибанов. – М., 1987. – Ч.1. – 215 с.
- 6.3. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 341 с.
- 6.4. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. / Изд-во СПб ун-та МВД России. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. – 376 с.
- 6.5. Аллахвердова О. В., Карпенко А. Д. Медиация – переговоры с участием посредника. – СПб., 2007. – 144 с.
- 6.6. Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности. – М.: Научный эксперт, 2013. – 272 с.
- 6.7. Абсалямов А. В., Арсенов И. Г., Виноградова Е. А. Арбитражный процесс: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. В. В. Яркова. – 2-е изд. – М.: ВолтерсКлувер, 2005. – 480 с.
- 6.8. Аристотель. Метафизика / пер. А. В. Кубицкого. – Л., 1934.
- 6.9. Арциховский А., Борковский В. Новгородские берестяные грамоты. – М., 1963.
- 6.10. Баландин В. П., Павлушина А. А. Принципы юридического процесса / под ред. В. М. Веляхина. – Тольятти, 2001.
- 6.11. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
- 6.12. Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.
- 6.13. Бэкон Ф. О принципах и началах. – М., 1937. – 81 с.
- 6.14. Васьковский Е. В. Хрестоматия по гражданскому процессу. – М., 1996.
- 6.15. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1976. – 198 с.
- 6.16. Гоббс Т. Избр. произв. – М., 1964. – Т. 1. – 127 с.

- 6.17. Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации / под общ. ред. М. А. Вуса, А. В. Федорова.– СПб., 2007. – 752 с.
- 6.18. Гречкина О. В., Майоров В. И. Административный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие. - Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2008.
- 6.19. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. – Саратов: Приволжское книж. изд-во, 1970. – 190 с.
- 6.20. Гурвич М. А. Советский гражданский процесс: учебник. – М.: Высшая школа, 1975. – 399 с.
- 6.21. Догадайло Е. Ю. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / отв. ред. С. И. Носов – М.: Статут, 2014. – 391 с.
- 6.22. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: монография.– М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.
- 6.23. Еникеев М. И. Общая и юридическая психология. – М., 1996. – Ч. 1. – 512 с.
- 6.24. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. – М.: РУДН, 2009. – 692 с.
- 6.25. Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002.– 432 с.
- 6.26. Иванченко А. В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. – М., 2003. – 300 с.
- 6.27. Инако Ц. Современное право Японии. – М.: Прогресс, 1981. – 270 с.
- 6.28. Карасева М. В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. – Воронеж, 1989. – 150 с.
- 6.29. Киясханов И. Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003.
- 6.30. Кистяковский Б. А. В защиту права. Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. – М., 1991. – 244 с.

- 6.31. Кобалевский В. Советское административное право // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия. – Воронеж, 2004. – Ч. 2.
- 6.32. Козлов Ю. М. Административное право: учебник. – М.: Книга по требованию, 2012. – 320 с.
- 6.33. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под ред. Н. Г. Салищевой. – М.: Проспект, 2009. – 663 с.
- 6.34. Кононов П. И. Административный процесс в России. – LAP Lambert Academic Publishing, 2011. – 268 с.
- 6.35. Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3-х ч. – М.: МЮИ МВД России; Изд-во «Щит-М», 2002. – Ч. I. – 280 с.
- 6.36. Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции // Коркунов Н. М. Сборник статей: 1877 – 1897. – СПб., 1898. – 574 с.
- 6.37. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. – М., 1980. – 280 с.
- 6.38. Лазарева Б. М. Административное право ГДР / под ред. Б. М. Лазарева. – М.: Прогресс, 1983. – 435 с.
- 6.39. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – Т. 44. – 725 с.
- 6.40. Лившиц Р. З. Теория права. – М., 1994. – 224 с.
- 6.41. Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Теория государства и права. – М., 2014. – 704 с.
- 6.42. Мальков В. В. В учреждение поступила жалоба. – М.: Моск. рабочий, 1972. – 79 с.
- 6.43. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. – Саратов, 2004. – 512 с.
- 6.44. Международные акты о правах человека: сборник документов. – изд. 2-е. – М.: Норма-ИНФРА-М, 2002. – 784 с.
- 6.45. Мельникова А. В. Проблема принципа в гносеологии Канта. – Иркутск, 1990. – 216 с.

- 6.46. Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под ред. Л. Л. Попова. – М.: Юрайт, 2015. – 519 с.
- 6.47. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. – М.: Проспект, – 2015. – 384 с.
- 6.48. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Степин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Мысль, 2010. – 736 с.
- 6.49. Окунев А. И. Административно-правовые споры // Студенты в правовой науке. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. – Вып. 4. – С. 82–90.
- 6.50. Осакве К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2000. – 464 с.
- 6.51. Осокина Г. Л. Курс гражданского судопроизводства России. – Томск: Изд-во Томского университета, 2002. – 616 с.
- 6.52. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 336 с.
- 6.53. Попова Ю. А. Судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы): монография. – Краснодар, 2002. – 192 с.
- 6.54. Попович С. Административное право. Часть Общая – М.: Прогресс, 1968. – 542 с.
- 6.55. Рожкова М. А., Елисеев Н. Г., Скворцов О. Ю. Договорное право: соглашения о подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / под общ. ред. М.А. Рожковой. – М.: Статут, 2008. – 528 с.
- 6.56. Романов А. К. Правовая система Англии. – М.: Дело, 2002. – 344 с.
- 6.57. Русская Правда и Псковская Судная грамота: материалы к изучению истории государства и права России / сост. С.А. Бердникова, О. П. Подосенов. – Красноярск, 2002. – 146 с.

- 6.58. Рязановский В. А. Единство процесса. – М.: Городец, 2005. – 80 с.
- 6.59. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. – 158 с.
- 6.60. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. – 302 с.
- 6.61. Самощенко И. С., Никитинский В.Н. Некоторые проблемы методологии изучения эффективности правовых норм // Проблемы социологии права. – Вильнюс, 1970. – Вып. 1.
- 6.62. Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.06.2017).
- 6.63. Соборное уложение 1649 года. – Л.: Наука, 1987. – 448 с.
- 6.64. Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции: монография. – М., 2014. – 242 с.
- 6.65. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург)., 2002. – 474 с.
- 6.66. Сорокин В. Д. Административно–процессуальное право: учебник. Второе изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 571 с.
- 6.67. Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл.: Бахрах Д. Н., Денисенко В. В. - СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс» , 2005. - 1086 с.
- 6.68. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. – Воронеж, 1998. – 197 с.
- 6.69. Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года: учебное пособие для высшей школы. – М., 1961. – 444 с.
- 6.70. Устав гражданского судопроизводства с разъяснениями Сената по 1903 г. включительно.– Екатеринослав, 1904. – 600 с.

- 6.71. Философия: энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина.— М.: Гардарики, 2006. — 1072 с.
- 6.72. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева, С. М. Ковалева. — М.: Советская энциклопедия, 1983. —840 с.
- 6.73. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. — 104 с.
- 6.74. Штамм С. И. Судебник 1497 года. — М., 1955. — 112 с.
- 6.75. Экштайн К. А. Основные права и свободы: по российской Конституции и европейской Конвенции. — М., 2004. — 496 с.
- 6.76. Ямпольская Н. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. — М., 1959. — 275 с.

7. Научные статьи и публикации:

- 7.1. Аврутин Ю. Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. — 2015. — № 8. — С. 7–14.
- 7.2. Аврутин Ю. Е. Процессуально–правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. — 2014. — № 10. — С. 14–27.
- 7.3. Бегаева А. А. Институт медиации– альтернативный способ разрешения корпоративных конфликтов // Предпринимательское право. — 2008. — № 3. — С. 13–16.
- 7.4. Большова А. К. О примирительной процедуре с участием посредника // Журнал российского права. — 2008. — № 5. — С. 98–103.
- 7.5. Бородин И. А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военно-юридический журнал. — 2007. — № 8.— С. 10–14.
- 7.6. Власенко Н. А., Чернышова Т. В. Примирение и право// Журнал российского права. — 2012. — № 7. — С. 91–106.
- 7.7. Власов А. А. Какой будет административная юрисдикция? // Российская юстиция. — 2002. — № 11. — С. 17–19.

- 7.8. Гацалов К. А. Страховой омбудсмен в России: возможные пути и перспективы развития // Юридическая и правовая работа в страховании. – 2010. – № 2. – С. 41–51.
- 7.9. Голубцов В. Г. Примириительные процедуры в сфере экономического правосудия: тенденции и перспективы // Закон. – 2013. – № 8. – С. 93–99.
- 7.10. Давыденко Д. Л. Вопросы юридической терминологии в сфере «альтернативного урегулирования споров // Третейский суд. – 2009. – №1. – С. 40–53.
- 7.11. Давыденко А. В. Актуальность применения в Российской Федерации института медиации // Российский судья. – 2015. – № 2. – С. 14–17.
- 7.12. Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 40–44.
- 7.13. Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 31–41.
- 7.14. Елисеева Т. С. Зарубежный опыт правового регулирования процедуры альтернативного разрешения споров // Юридический мир. – 2015. – № 6. – С. 59–62.
- 7.15. Ермошин Г. Государственно-правовые аспекты языковых отношений // Российская юстиция. – 1998. – № 3. – С. 19–21.
- 7.16. Калашников В. В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 12. – С. 19–22.
- 7.17. Камалова Г. Т. Формы привлечения общественности к участию в работе судебных органов Урала (1922 – 1930 гг.) // Российский судья. – 2009. – № 9. – С. 44–46.
- 7.18. Канунникова Н. Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 8–11.

- 7.19. Каплунов А. И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года. В 3 частях. Ч. I. / сост. Ю. Е. Автрутин, А.И. Каплунов. - СПб: Изд- во СПб ун-та МВД России, 2015. – С. 76-82.
- 7.20. Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. – 2016. – № 10. – С.19–26.
- 7.21. Каплунов А. И. О влиянии законодательства об административном судопроизводстве на развитие представлений о содержании и статусе административно-процессуального законодательства // II Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних): сборник тезисов выступлений и докладов участников (Рязань, 25-27 ноября 2015 г.). Том 1. Материалы пленарного заседания. – Рязань: Академия ФСИН России, 2015. – С. 148–154.
- 7.22. Каплунов А. И. Значение трудов В.Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 28 – 35.
- 7.23. Кипер Н. Г. Административно–правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. – 2007. – № 12. – С. 54–59.
- 7.24. Князева И. Н. Некоторые проблемы пересмотра не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Российская юстиция. – 2010. – № 6.– С. 11–13.
- 7.25. Ковалев Д. Альтернатива... не приветствуется, или Проблемы медиации // СПС «Консультант Плюс» (датаобращения: 20.06.2017).

- 7.26. Козлов С. С., Куратов А. А. Процессуальные особенности пересмотра административных дел судами общей юрисдикции: проблемы теории и практики // Российский судья. – 2010. – № 1. – С. 4–6.
- 7.27. Колковский Ю. Препятствия развития медиации // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).
- 7.28. Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10. – С. 5–11.
- 7.29. Литвинова С. Ф. К вопросу о необходимости государственной стратегии продвижения процедуры медиации // Российский судья. – 2014. – № 11. – С. 12–15.
- 7.30. Лупарев Е. Б. Соотношение административно-правовых и других категорий юридических споров // Российская юстиция. – 2003. – № 1. – С. 29–31.
- 7.31. Лыскова Е. И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 121–125.
- 7.32. Мартынов А. В. Размещение открытых данных органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как необходимое условие прозрачности и эффективности публичного управления // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 44–50.
- 7.33. Мартынов А. В. «Открытое правительство»: новая форма участия граждан в государственном управлении, направленная на повышение общественного доверия к государству // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2013. – №2 (15). – С. 240–254.
- 7.34. Медиация – понять, принять и применять // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).
- 7.35. Метелева У. В. Административное производство по разрешению административных споров: понятие и виды // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2007. – № 1. – С. 80–84.

- 7.36. Метелева У. В. К вопросу о понятии внесудебного (административного) производства по разрешению административных споров // Вестник ВятГГУ. – 2007. – № 16. – С. 140–142.
- 7.37. Мигущенко О. Н. Истоки формирования религиозно-нравственной составляющей российского правосознания // История государства и права. – 2007. – № 11. – С. 9–12.
- 7.38. Мигущенко О. Н. Общественные суды при сельских советах как фактор формирования правосознания населения (по материалам ЦЧО) // Мировой судья. – 2008. – № 3. – С. 2–5.
- 7.39. Никеров Г. И. Административно-процессуальное право США // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 96–103.
- 7.40. Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть первая) // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 113–124.
- 7.41. Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть третья) // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 3. – С. 76–84.
- 7.42. Обушиев С. П., Умерова Г. Б. Судебная политика в национальных окраинах Российской империи в XIX веке (Дальний Восток, Сибирь, степное Предкавказье, Закавказье, Казахстан и Средняя Азия) // Право и политика. – 2007. – № 5. – С. 111–120.
- 7.43. Пальцев Ю. Е. Пути совершенствования медиации в России // Мировой судья. – 2011. – № 6. – С. 16–18.
- 7.44. Панкова О. В. Актуальные проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в практике судов общей юрисдикции // Административное право и процесс. – 2005. – № 3. – С. 232–234.
- 7.45. Панова И. В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 7. – С. 126–161.

- 7.46. Парамонов А. С. Мировая сделка (замечания на главу XXV проекта Гражданского уложения об обязательствах) // Вестник права. – 1900. – № 3. – С. 129–140.
- 7.47. Полуяктов А. Примирение сторон в арбитражном и гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 5, 6. – С. 20–24, 32–36.
- 7.48. Приженникова А. Н. Медиация в административном судопроизводстве: быть или не быть? // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 70–72.
- 7.49. Решетникова И. В., Колясникова Ю. С. Медиация и арбитражный процесс // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 5. – С. 29–31.
- 7.50. Румянцева В. Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. – 2008. – № 14. – С. 70–72.
- 7.51. Салищева Н. Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина: В 2 ч. – Ч. 1. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2010. – С. 27 – 28.
- 7.52. Севастьянов Г. В. Концепция частного процессуального права (права альтернативного разрешения споров) // Третейский суд. – 2009. – № 1. – С. 25–32.
- 7.53. Ситникова О. В. К вопросу о проведении процедуры медиации с участием нотариуса // Нотариус. – 2008. – № 5. – С. 7–8.
- 7.54. Соловьев А. А., Филиппов Ю. М. Об актуальных проблемах и некоторых перспективах использования альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника (процедуры медиации): российский и европейский опыт // Российский судья. – 2015. – № 1. – С. 16–19.
- 7.55. Солохин А. Е. Медиация: быть или не быть? // Юридическая газета. – 2011. – № 22. – С. 13–14.

- 7.56. Солохин А. Е. Медиация: через тернии к звездам // Российский судья. – 2014. – № 11. – С. 15–18.
- 7.57. Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административно-процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж, 2013. – С. 325.
- 7.58. Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.
- 7.59. Степанова О. А. О необходимости формализации требований к жалобе в КоАП // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 50–54.
- 7.60. Стрельцова Е. Г. ПримириТЕЛЬные процедуры: проблемы законотворчества и правоприменения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 10. – С. 37–58.
- 7.61. Сумачев А. В. О «потерянном» принципе законности в законодательстве об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 84–87.
- 7.62. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.
- 7.63. Хаманева Н. Ю. Право граждан на подачу обращений // Гражданин и право. – 2000. – № 1. – С. 33–38.
- 7.64. Хорьков В. Н. Административный и уголовный процесс: тенденция сближения // Новое уголовно-процессуальное законодательство РФ: проблемы теории и практики: материалы научно-практической конференции. – Калининград: Изд-во Калинингр. ун-та, 2003. – С. 19–29.

- 7.65. Чеглаков К. В. Внесудебное рассмотрение и разрешение административных споров в Российской Федерации // Мир экономики и права. – 2011. – №7. – С. 59–66.
- 7.66. Черемных И. Г. Перспективы участия нотариуса в процедурах медиации // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 56–60.
- 7.67. Шалыгин Б. И. О некоторых проблемах защиты прав граждан в сфере административных правонарушений и обжалования решений по ним // Административное право. – 2008. – № 1. – С. 61–79.
- 7.68. Шамликашвили Ц. А., Кабанова Е. В., Тюльканов С. Л. Альтернативные способы разрешения споров и медиация в современном российском законодательстве // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 88–93.
- 7.69. Шевчук П. П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 240–246.
- 7.70. Шерстюк В. М. Мировое соглашение по Федеральному закону «О реструктуризации кредитных организаций» // Законодательство. – 2002. – № 2. – С. 61–72.
- 7.71. Яковлев В. Ф. Закон свободного применения // Медиация и право. Посредничество и примирение. – 2006. – № 1. – С. 12–16.

8. Диссертации и авторефераты диссертаций, научные доклады:

- 8.1. Абдрашитов, А. М. Мировое соглашение в делах о несостоятельности (банкротстве): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Абдрашитов Артур Мирасович. – Екатеринбург, 2006. – 199 с.
- 8.2. Аракелова, М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Аракелова Марина Вячеславовна. – М., 2017. – 26 с.
- 8.3. Брыжинский, А. А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Брыжинский Александр Андреевич. – Саранск, 2005. – 26 с.

- 8.4. Галагуза, Н. Ф. Страхование посредничество: значение, формы, перспективы: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Галагуза Николай Федосеевич. – М., 2001. – 179 с.
- 8.5. Галушина, И. Н. Посредничество как гражданско-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Галушина Ирина Николаевна. – Пермь, 2006. – 198 с.
- 8.6. Гвоздарева, М. В. Посредничество как метод альтернативного разрешения корпоративных конфликтов: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Гвоздарева Мария Владимировна. – М., 2006. – 258 с.
- 8.7. Кононов, П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Кононов Павел Иванович. – М., 2001. – 385 с.
- 8.8. Кузбагаров, А. Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15 / Кузбагаров Асхат Назаргалиевич. – СПб., 2006. – 359 с.
- 8.9. Кузнецова, Е. С. Вилли Брандт и примирение ФРГ со странами Восточной Европы: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03 / Кузнецова Елена Станиславовна. – Челябинск, 2002. – 226 с.
- 8.10. Лазарев, С. В. Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Лазарев Сергей Викторович. – Екатеринбург, 2006. – 203 с.
- 8.11. Лупарев, Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович. – Воронеж, 2003. – 467 с.
- 8.12. Мансуров, Т. А. Национальное согласие и примирение – феномен демократизации общества (из опыта Таджикистана): дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Мансуров Тилло Акилович. – Душанбе, 2003. – 164 с.
- 8.13. Надольская, Ю. В. Административное судопроизводство: теоретические, правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Надольская Юлия Валерьевна. – М., 2003. – 23 с.

- 8.14. Прокудин, А. Ф. Примирение сторон в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Прокудин Андрей Федорович. – Воронеж, 2006. – 258 с.
- 8.15. Романенко, М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Романенко Марина Андреевна. – Саратов, 2008. – 18 с.
- 8.16. Роцинский, С. Б. Идея примирения и примирение идей в философии всеединства Вл. Соловьева: дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.03 / Роцинский Станислав Борисович. – М., 2000. – 285 с.
- 8.17. Саймудтов, Ш. Национальное примирение в Таджикистане и его современное значение: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Саймудтов Саймудинов Шамсуло. – Душанбе, 2002. – 152 с.
- 8.18. Спиридонов, С. А. Посредничество как комплексный институт гражданского права РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Спиридонов Сергей Анатольевич. – М., 2007. – 139 с.
- 8.19. Стрельцов, А. В. Моделирование деятельности финансовых посредников: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.13 / Стрельцов Андрей Валерьевич. – СПб., 2004. – 167 с.
- 8.20. Чекалина, О. В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чекалина Олеся Викторовна. – М., 2003. – 205 с.
- 8.21. Черникова, О. С. Мировое соглашение как процедура в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15 / Черникова Ольга Сергеевна. – Саратов, 2006. – 192 с.
- 8.22. Чернышова, Т. В. Примирение в праве: понятие и виды: дис. ... канд. наук: 12.00.01 / Чернышова Тамара Владимировна. – М., 2012. – 202 с.
- 8.23. Шмалий, О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростовн/Д, 2011. – 409 с.

9. Периодические издания, интернет издания:

9.1. Бельская И. А. Перспективы применения примирительных процедур в хозяйственном процессе по делам из административно-публичных отношений // Официальный интернет портал Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. URL: <http://www.court.by/online.help/mediation/publications/b892bce2f8c1c6f7.htm> (дата обращения: 20.06.2017).

9.2. Давыденко Д. Мировая практика применения медиации // URL: www.z-gr.ru (дата обращения: 20.06.2017).

9.3. Конфуций. Луньюй // Confucius Publishing Co. Ltd. URL: <http://www.confucius.org/lunyu/rd0413.htm> (дата обращения: 20.06.2017).

9.4. Ситуация по категориям дел, рассмотренным в народных посреднических комиссиях в первом полугодии 2012 г. (на кит. яз.) // Официальный сайт Правительства г. Биньджоу. URL: http://www.bzxxgk.gov.cn/showView.aspx?tablename=GZDT_Page_GZDT&guid={699f5964-6702-4450-8345-6188f6dbc00f} (дата обращения: 10.08.2013).

9.5. Споры, рассмотренные народными посредническими комиссиями в провинции Чжэцзян в 2012 г. (на кит. яз.) // Официальный сайт Судебного департамента провинции Чжэцзян. URL: http://www.zjsft.gov.cn/art/2013/1/30/art_902_50503.html (дата обращения: 10.08.2013).

9.6. Суды должны участвовать в развитии досудебного регулирования URL: http://rapsinews.ru/judicial_news/20130620/267846710.html (дата обращения: 20.06.2017).

9.7. Послание Президента Федеральному собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 20.06.2017).

9.8. Большой юридический словарь // URL: http://petroleks.ru/dictionaries/dict_big_law15.php (дата обращения: 20.06.2017).

9.9. Официальный портал Правительства Ростовской области // URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=129000> (дата обращения: 20.06.2017).

9.10. Code de procedure civile. // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20140920&cidTexte=LEGITEXT000006070716&fastReqId=1646547869&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle> (дата обращения: 20.06.2017).

9.11. Шамликашвили Ц. А. Медиация в России. Облегчит ли принятие Закона о медиации ведение бизнеса итальянским партнерам? // Центр медиации и права. URL: <http://www.mediacia.com/publications/80.html> (дата обращения: 20.06.2017).

10. Судебная практика:

10.1. Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 ноября 2001 года по делу «Вернер против Польши» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.06.2017).

10.2. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.

10.3. По жалобе гражданина Андреева Николая Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. 145-О // Документ опубликован не был. СПС«Консультант Плюс»; По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 5.

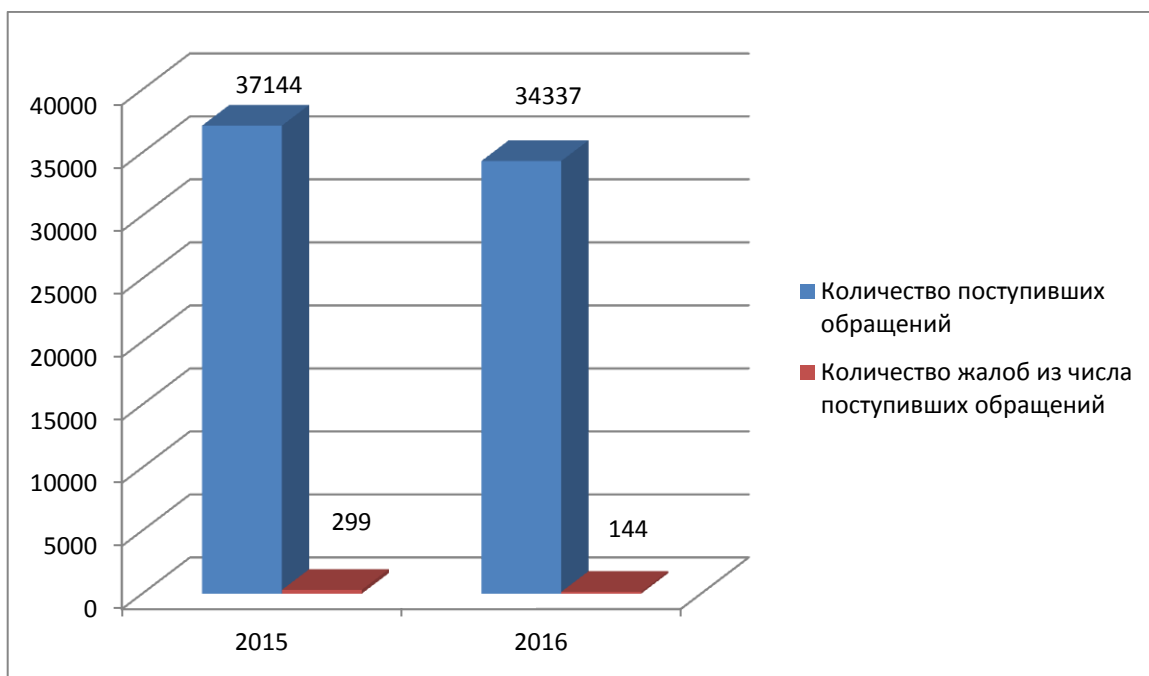
10.4. Постановление Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» // Вестник экономического правосудия РФ. – 2014. – № 9.

10.5. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за период с 2013 по 2014 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.04.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 6.

10.6. Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за 2016 год (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2017) // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: локальный (дата обращения: 20.07.2017).

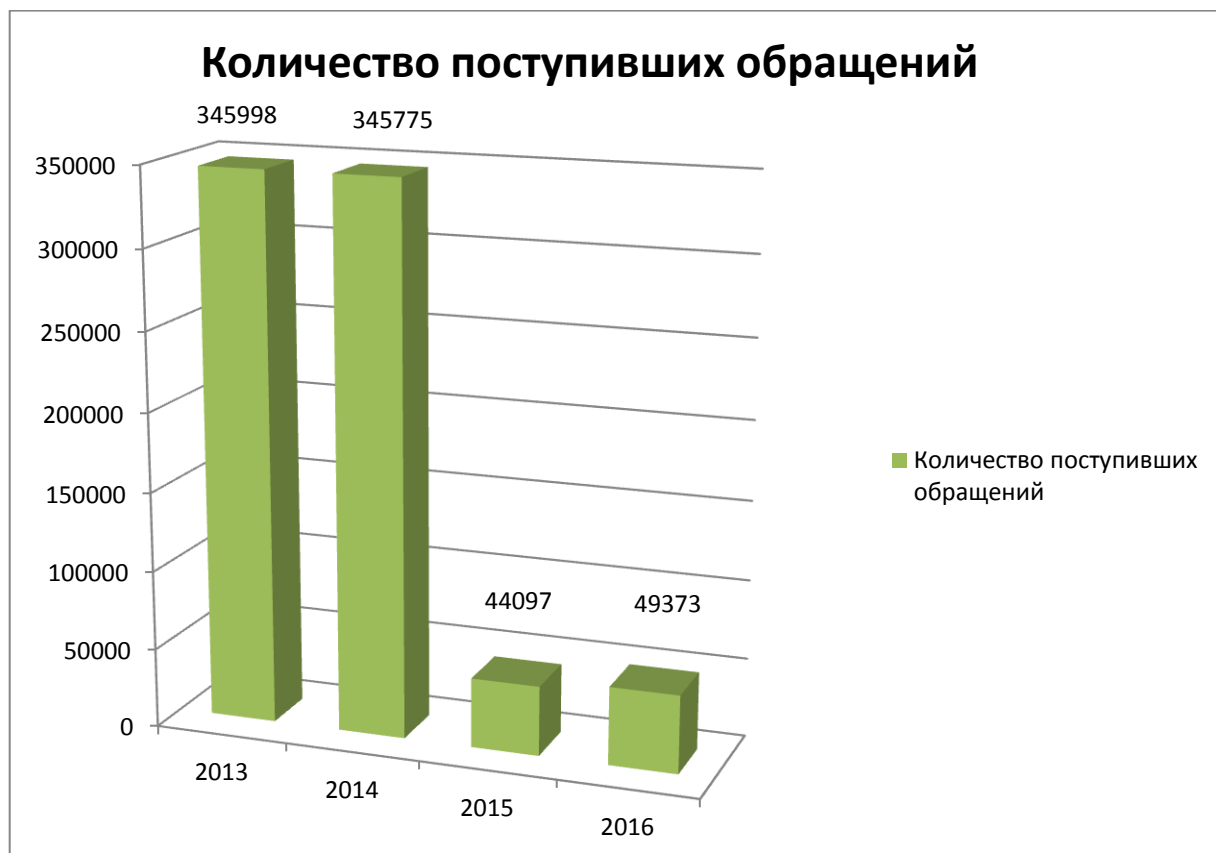
ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Обзор обращений граждан по Ростовской области¹

¹ Информация о количестве и характере обращений граждан, поступивших в Правительство Ростовской области.

**Информация о количестве поступивших обращений
в Пенсионный фонд России**



Статистика рассмотрения жалоб, поданных в Центральный арбитражный комитет Госкорпорации «Росатом» и в арбитражные комитеты дивизионов

	2014	2015	2016
Количество жалоб, поданных в органы атомной отрасли по рассмотрению жалоб по закупкам (ЦАК и АК дивизионов)	1062	948	1029
Количество жалоб, отозванных заявителями	186	150	182
Количество жалоб, оставленных без рассмотрения	160	138	156
Количество жалоб, признанных необоснованными по итогам рассмотрения	438	399	428
Количество обоснованных или частично обоснованных жалоб по итогам рассмотрения	266	254	261

АНКЕТА

Уважаемые коллеги! Прошу Вас оказать содействие в проведении научного исследования, направленного на совершенствование форм внесудебного рассмотрения административных споров, ответив на нижепоставленные вопросы. Анкета носит анонимный характер.

Благодарю за работу!

1. Вы являетесь должностным лицом:

- ☐ органа исполнительной власти
- ☐ органа местного самоуправления

2. Считаете ли Вы досудебное урегулирование административного спора эффективным?

- ☐ да
- ☐ нет

3. Из них разрешенных жалоб в пользу заявителя?

4. Количество рассмотренных жалоб, обжалованных в судебном порядке?

5. Поддерживаете ли Вы предложение о включении в ст. 19.3 КоАП РФ дополнения следующего содержания: «Подача заведомо ложного обращения в органы исполнительной власти, их должностным лицам, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и иные организации наказывается...»?

- ☐ да
- ☐ нет
- ☐ иное

6. Можно ли допустить примирение по административно спорам?

- ☐ да

☐ нет

7. Согласны ли Вы с необходимостью формирования нормативно-правового обеспечения процедуры примирения по административным спорам?

☐ да

☐ нет

8. Можно ли допустить медиацию по административным спорам?

☐ да

☐ нет

9. Согласны ли Вы, что медиация дает следующие преимущества:

9.1. Быстрый способ разрешения конфликта

☐ да

☐ нет

9.2. Уменьшение нагрузки на судебную систему

☐ да

☐ нет

9.3. Соблюдение конфиденциальности разрешения спора

☐ да

☐ нет

10. Согласны ли Вы с необходимостью формирования нормативно-правового обеспечения процедуры медиации по административным спорам?

☐ да

☐ нет

**Результаты анкетирования, проведенного в г. Ростове-на-Дону
и Ростовской области в 2016г.**

№	Вопрос	Варианты ответа	Кол-во	
1.	Вы являетесь должностным лицом	органа исполнительной власти: сотрудники полиции	30	0
		органа местного самоуправления: -члены административных комиссий; -сотрудники областной администрации; -сотрудники районных администраций, уполномоченные рассматривать обращения граждан, а также лица, участвующие в работе по рассмотрению обращений граждан	70: -40 -10 -20	0
2.	Считаете ли Вы досудебное урегулирование административного спора эффективным?	Да	67	7
		Нет	33	3
3.	Из рассмотренных Вами жалоб разрешены в пользу заявителя?	50%	100	00
4.	Количество рассмотренных жалоб, обжалованных в судебном порядке?	37%	100	00
5.	Поддерживаете ли Вы	Да	84	

	предложение о включении в ст. 19.3 КоАП РФ дополнения следующего содержания: «Подача заведомо ложного обращения в органы исполнительной власти, их должностным лицам, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и иные организации наказывается...»?			4
		Нет	14	4
		Иное	2	
6.	Можно ли допустить примирение по административным спорам?	Да	69	9
		Нет	31	1
7.	Согласны ли Вы с необходимостью формирования нормативно-правового обеспечения процедуры примирения по административным спорам?	Да	75	5
		Нет	25	5
8.	Можно ли допустить медиацию по административным спорам?	Да	68	8
		Нет	32	2
9.	Согласны ли Вы, что медиация дает следующие преимущества:	-	-	
9.1.	Быстрый способ разрешения конфликта	Да	73	3
		Нет	27	7
9.2.	Уменьшение нагрузки на судебную систему	Да	90	0
		Нет	10	0
9.3.	Соблюдение конфиденциальности разрешения спора	Да	82	2
		Нет	18	8
10.	Согласны ли Вы с необходимостью формирования нормативно-правового обеспечения процедуры медиации по административным спорам?	Да	74	4
		Нет	26	6