

Министерство науки и высшего образования РФ
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

На правах рукописи



ПОЛТАВЦЕВА АЛИНА ВЛАДИМИРОВНА

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВЫХ СПОРОВ**

**Научная специальность: 5.1.2 –
Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

**Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Лупарев Евгений Борисович

Краснодар– 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Понятие, признаки и природа альтернативного разрешения административно-правовых споров	17
§ 1. Понятие, признаки и структура административно-правовых споров	17
§ 2. Понятие, признаки, юридическая и организационная природа альтернативных способов разрешения административно-правовых споров	43
Глава 2. Генезис и факторы формирования альтернативного механизма разрешения административно-правовых споров	61
§ 1. Историко-правовой генезис института альтернативного разрешения административно-правовых споров	61
§ 2. Факторы формирования механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров	88
Глава 3. Публично-правовое регулирование альтернативных форм и методов разрешения административно-правовых споров	117
§ 1. Виды альтернативных форм и способов разрешения административно-правовых споров: проблемы единства и дифференциации	117
§ 2. Практика применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров: правовая регламентация, современное состояние и перспективы развития	130
Заключение	156
Список использованных источников	165

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена комплексом обстоятельств, имеющих общественное, теоретическое и практическое значение. Ставшая предметом настоящего исследования проблема альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, является одним из конкретных направлений изучения более фундаментальной проблемы всесторонней и эффективной защиты публичных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Она проявляется на различных уровнях одновременно: на индивидуальном – определяя качественные характеристики жизни каждого конкретного человека; на национальном – в административно-правовом регулировании государственного управления в Российской Федерации; на межнациональном уровне во взаимоотношениях по поводу защиты публичных прав свобод и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства в стране их пребывания. Всесторонняя и эффективная защита публичных прав, свобод и законных интересов служит вектором государственного развития и является его показателем. Пронизывая буквально все сферы общественных отношений, защита публичных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций относится к числу неизменно актуальных для общества проблем, что обуславливает значение каждой отдельной попытки ее исследования. В этом смысле изучение альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, возникающих из-за противоречий и несовпадения взглядов сторон административных правоотношений, относительно законности и обоснованности действий или бездействия органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, представляется актуальными.

Актуальными и теоретически значимыми представляются систематизация и обобщение имеющегося знания и сложившихся в юридической науке подходов в аспекте их интеграции. Права человека выступают предметом исследования теории

государства и права, конституционного, административного, гражданского, уголовного и процессуальных отраслей права. Указанные исследования не только подчеркивают межотраслевой характер анализируемой проблемы, но и сами, в свою очередь, являются многоаспектными. Между тем, характер проблемы, не только допускает возможность разностороннего ее изучения в контексте дифференциации юридического знания, но и объясняет необходимость интеграции полученных результатов.

Общим итогом проведенных исследований можно считать научное обоснование проблемы, разработку фундаментальных категорий и понятий, таких как «альтернативные способы разрешения споров», «правозащитная система». Не менее разносторонний характер имеют результаты исследования административно-правовых споров, порядка и способов их разрешения. На сегодняшний день накоплен обширный материал в их объяснении, так что, по крайней мере, возникает необходимость в некотором упорядочивании и систематизации теоретических представлений об альтернативных способах разрешения административно-правовых споров, о сущности административно-правовых споров, а также о правозащитной системе, правозащитных механизмах и правозащитной деятельности в контексте альтернативных способов разрешения административно-правовых споров.

Выявление и теоретическое осмысление особенностей публично-правового регулирования альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, а также оценка их результативности, соответствуют потребностям современной практики и тенденциями развития юридического знания, направлены на совершенствование разрешения административно-правовых споров, что в целом определяет актуальность избранной темы исследования.

Степень теоретической разработанности проблемы. Проблемы альтернативных способов защиты публичных управленческих прав человека, правозащитных отношений, механизмов их обеспечения, реализации и защиты достаточно подробно исследованы в конституционном праве, теории государства и права. Среди российских ученых, внесших заметный вклад в изучение данной

проблемы, следует отметить С. А. Авакьяна, Г. Э. Адыгезалову, П. В. Анисимова, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, Р. М. Дзидзоева, В. Д. Зорькина, В. А. Карташкина, Н. И. Матузова, А. С. Мордовца, А. Т. Рагимова, Б. С. Эбзеева и других ученых, чьи работы послужили общетеоретической базой исследования.

Концептуальные основы теории административно-правового спора заложены в докторских диссертациях Е.Б. Лупарева «Административно-правовые споры» (Воронеж, 2003) и А.Б. Зеленцова «Теоретические основы правового спора» (Москва, 2005). Проблемам разрешения административно-правовых и иных публичных споров посвящены работы Ю.Е. Аврутина, О.В. Гречкиной, И. М. Дивина, А.С. Дугенца, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, Н.Г. Кипер, Ю.В. Надольской, Н.И. Побежимовой, Ю.А. Поповой, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Н.В. Сухаревой, Н.Ю. Хаманевой, О.В. Чекалиной, и др.

Альтернативные формы и альтернативные процедуры разрешения споров рассматривались в монографиях О.Н. Здрок «Примирительные процедуры в цивилистическом процессе: современная теоретическая концепция» (Минск, 2013), Е.И. Носыревой «Альтернативное разрешение споров в США» (Москва, 2005), С.С. Сулакшина «Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности» (Москва 2013). В кандидатских диссертациях Т.В. Алексеевой (Москва, 2020), М.В. Аракеловой (Москва, 2017), А.А. Брыжинского (Саранск, 2005), Ю.С. Колясниковой (Екатеринбург, 2009), Д.Е. Михель (Пенза, 2020), М.А. Романенко (Саратов, 2008), М.Е. Семеняко (Москва, 2010) и др., проблема альтернативного разрешения споров исследуется либо в общетеоретическом аспекте развития и институционального становления, либо в узко прикладном цивилистическом аспекте.

Вопрос применения альтернативных способов, в частности медиации, в разрешении административных споров, рассматривали А.Н. Приженникова (2014), Б.Г. Рысай (2018), П.П. Шевчук (2011). Тем не менее, большинство из указанных исследований не учитывают изменений, внесенных Федеральным Законом от 26.07.2019 № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации» (далее – ФЗ от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ).¹ Новеллы законодательства и практика правоприменения в аспекте допустимости примирения сторон в административном судопроизводстве исследовались О.С. Рогачевой (2019 г.).

Изложенное в целом позволяет констатировать, с одной стороны, наличие научных разработок, имеющих смежное отношение к представленному исследованию, а с другой – необходимость их теоретического обобщения на основе и с учетом оценки сложившейся с 2019г. практики применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, что свидетельствует об актуальности заявленной темы диссертации.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются публично-правовые отношения, складывающиеся в процессе разрешения административно-правовых споров.

Предметом исследования являются теоретические, организационно-правовые и прикладные аспекты публично-правового регулирования альтернативного разрешения административно-правовых споров.

Цель и задачи исследования. Цель исследования составляют теоретическое осмысление исторических предпосылок, движущих факторов и тенденций развития форм и способов альтернативного разрешения административно-правовых споров, разработка на этой основе предложений по оптимизации публично-правового регулирования общественных отношений и получение новых научных знаний в исследуемой сфере.

Для достижения поставленной цели исследования автором сформулированы следующие задачи:

- исследовать понятие, признаки и структуру административно-правовых споров;

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26 декабря 2019 г. № 197-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».

- проанализировать понятие, признаки, юридическую и организационную природу альтернативных способов разрешения административно-правовых споров;
- раскрыть содержание и закономерности историко-правового генезиса института альтернативного разрешения административно-правовых споров;
- выявить факторы формирования механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров;
- дать характеристику видов альтернативных форм и способов разрешения административно-правовых споров: проблемы единства и дифференциации;
- определить понятие механизма альтернативного разрешения правовых споров;
- дифференцировать формы и способы альтернативного разрешения административно-правовых споров;
- проанализировать современную практику разрешения административно-правовых споров.

Методология и методы исследования. Методологически, диссертационное исследование базируется на общенаучных принципах и законах научного познания. Эволюция форм и способов разрешения административно-правовых споров рассмотрены с позиции принципов историзма, детерминизма и системности, что позволило раскрыть историко-правовой генезис публично-правового института организационно-правового механизма разрешения административно-правовых споров, определить взаимосвязь и взаимное влияние теоретических предпосылок и потребностей практики как факторов становления и развития альтернативных форм, порядка и способов разрешения административно-правовых споров, выявить тенденции их развития.

Методы сравнительного и логического анализа использованы в обобщении теоретического опыта познания проблемы. Обоснование и характеристика организационно-правового механизма осуществлены на основе деятельностного подхода, а также с использованием метода структурно-функционального анализа. Методы анализа, синтеза и аналогии применялись с целью уяснения смысла и

содержания основополагающих понятий, а также в процессе обобщения источников и обоснования выводов.

Теоретическую базу исследования составляют научные труды специалистов различных отраслей правовой науки, что обусловлено комплексным характером изучаемой проблемы.

Формированию общетеоретической базы исследования послужили работы специалистов в области теории государства и права, конституционного права, административного и административно-процессуального права, цивилистических процессов: С.А. Авакьяна, А.Е. Аврутина, Г.Э. Адыгезаловой, П.В. Анисимова, М.В. Аракеловой, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, А.А. Брыжинского, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, О.В. Гречкиной, В.В. Денисенко, Р.М. Дзидзоева, А.С. Дугенца, И.М. Дивина, О.Н. Здрок, А.Б. Зеленцова, В.Д. Зорькина, В.А. Карташкина, А.И. Каплунова, Ю.С. Колясниковой, П.И. Кононова, Н.Г. Кипер, Е.Б. Лупарева, Н.И. Матузова, Д.Е. Михель, А.С. Мордовца, Ю.В. Надольской, Е.И. Носыревой, Ю.А. Поповой, С.В. Потапенко, А.Н. Приженникова, О.С. Рогачевой, М.А. Романенко, Б.В. Россинского, Б.Г. Рысая, Н.Г. Салищевой, А.И. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.С. Сулакшина, Н.В. Сухаревой, Н.Ю. Хаманевой, О.В. Чекалиной, Б.С. Эбзеева, и других ученых.

Нормативную основу диссертационной работы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном суде РФ», Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. №21-ФЗ, Кодекс Российской Федерации

об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ; Федеральный закон от 26 декабря 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 24.07.2020 г. № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» и иные нормативно-правовые акты.

Эмпирическая база исследования включает статистические данные о работе судов общей юрисдикции, арбитражных судов Российской Федерации за 2017 - 2022 годы, опубликованные статистические данные о работе аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за аналогичный период, результаты социологических опросов ВЦИОМ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в оценке нетрадиционных методов разрешения административно-правовых споров с точки зрения эффективности и реальной применимости данных методов. Критерию новизны отвечают авторская интерпретация организационно-правового механизма, основанная на дифференциации альтернативных форм и способов разрешения споров, а также вывод о существующей тенденции интеграции юрисдикционных и неюрисдикционных способов разрешения административно-правовых споров.

В работе предлагается авторское определение структуры и содержания основных компонентов административно-правовых споров, что вносит дополнение в основные положения теории административно-правового спора и способствует ее дальнейшему развитию. Важным является обоснование вывода о том, что теория

административно-правовых споров может выступать общетеоретической моделью разрешения споров и является источником совершенствования организационно-правового механизма защиты публичных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Под альтернативным способом разрешения административно-правового спора диссертантом предлагается понимать урегулированный нормами административного и административно-процессуального права, порядок разрешения административно-правовых споров, не связанный с реализацией субъектами, не являющимися стороной спора, своих публично-властных полномочий. При этом презюмируется, что стороны спора могут иметь публично-властные полномочия и реализация ими возможностей альтернативного разрешения административно-правовых споров может выступать элементом их административной компетенции.

2. Обосновывается вывод о том, что целесообразность использования альтернативных способов в разрешении административно-правовых споров определяется содержанием и структурой споров, а также авторским подходом к объекту административно-правовых споров, согласно которому, составляющие его элементы, вызванные конфликтом сторон или несовпадением взглядов относительно законности и обоснованности действий или бездействия органов и лиц, наделённых публично-властными управленческими полномочиями, могут носить как объективный, так и субъективный характер.

Объективно, возникновение споров связано с наличием у сторон материально-правового притязания, сущность которого не ограничивается рамками управленческой деятельности и может содержать как публично-правовые, так и частно-правовые интересы. Однако, оно может отсутствовать или быть мнимым. В этом случае причины обусловлены поведенческими и личностными особенностями субъектов спора. Ими могут быть и непреднамеренное заблуждение относительно предмета спора, и преднамеренное поведение одной из сторон, а также психологические особенности субъектов спора.

На этой основе, на административно-правовой спор оказывает влияние как юридический (объективный), так и психологический (субъективный) факторы. Юридический фактор определяется объективно существующим событием нарушения публичных прав и законных интересов граждан и организаций, порождающим намерение его устранить. Психологический фактор формируется в зависимости от отношений, поведения и личностных особенностей субъектов спора и может включать в себя заблуждение относительно реально существующих публичных управленческих прав и свобод, и порядка реализации публичных управленческих обязанностей.

3. Обосновывается вывод об обусловленности применения альтернативных способов в разрешении административно-правовых споров потребностями практики и закономерностями историко-правового генеза, а также развитием теоретических представлений о формах и способах разрешения административно-правовых споров. Исходную предпосылку и основу развития альтернативных способов разрешения административно-правовых споров составляют закономерности историко-правового генезиса механизмов защиты публичных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Движущими факторами эволюции альтернативных способов разрешения административно-правовых споров выступают потребности практики, которая характеризуется крайней перегруженностью судов, а также появлением большого количества административных дел, требующих значительных временных и финансовых затрат, не покрываемых судебными издержками.

Обусловленные закономерностями развития общества и государства, потребности практики задавали основные параметры и направление развития механизмов разрешения споров: от самозащиты к основанным на моральных, нравственных и религиозных нормах процедурам примирения, а затем к механизмам, основанным на нормах права – административно-правовым и административно-процессуальным механизмам.

В историко-правовом генезе отчетливое выражение получила тенденция к дифференциации форм и способов разрешения административно-правовых споров,

а именно: дифференциация субъектов разрешения споров и дифференциация неюрисдикционных и юрисдикционных способов разрешения споров, способов самозащиты. Исторически складывающаяся дифференциация форм, порядка и способов предусматривала возможность их выбора и фактически обеспечивала разрешение споров на альтернативной основе в цивилистическом процессе, но долгое время считалась неприемлемым элементом административно-процессуальной деятельности.

Теоретические представления об альтернативных способах разрешения правовых споров, о сущности административно-правовых споров приводит к интегративному, системному и непротиворечивому пониманию альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, отличных от исторически сложившихся в иностранных правовых системах и не прижившихся в отечественной правовой системе.

4. Определение механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров реализуется через тезис о свободе выбора, и диссертант предлагает считать право заинтересованной стороны выбирать способ защиты своих прав принципиальной основой альтернативного разрешения административно-правовых споров, определяющей его цель и предназначение. Очевидно при этом, что, по своей сути, выбираемые способы не альтернативны друг другу, но своей совокупностью обеспечивают свободный выбор. Сделанный акцент выявляет сущность механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров, что позволяет интерпретировать его как основанную на правовых нормах систему взаимодополняющих способов разрешения споров, обеспечивающих в своей совокупности возможность выбора, и, соответственно, реализации права заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав.

Предлагаемый подход преодолевает противопоставление альтернативных способов разрешения административно-правовых споров судебному и административному порядкам, их прямое отождествление с процессуальными формами рассмотрения частноправовых споров, или непосредственно с

примирительными процедурами, что в целом позволяет завершить дискуссию по вопросам относимости альтернативных способов разрешения споров к частно-правовому и/или публично-правовому регулированию правозащитных отношений, полагая их универсальность и межотраслевой характер.

5. Обосновывается вывод о единстве и универсальности альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Доказывается, что альтернативные способы разрешения споров могут быть применены как в рамках элемента административной процедуры разрешения спора, как в рамках административного судопроизводства, так и как самостоятельный и единственно возможный механизм разрешения административно-правовых споров. По мнению диссертанта, переговорная альтернативная форма разрешения административно-правовых споров является единственно возможной, если спор вытекает из административного договора, заключенного между органами, наделенными публично-властными полномочиями. Этот вывод обусловлен тем, что обращение за разрешением административно-правового спора, вытекающего из административного договора к лицу, наделенному публично-властными полномочиями, искажает саму цель заключения данных договоров, призванных повысить эффективность государственного управления.

6. Единство и универсальность альтернативных способов разрешения административно-правовых споров закладывают основу развития правового механизма, регулирующего применение альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, в аспекте его унификации. Развитие отечественного законодательства, правовое обеспечение применения примирительных процедур в государственной судебной форме в порядке административного судопроизводства задает вектор на нормативно-правовое закрепление не связанных с правосудием примирительных процедур в Федеральном Законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В основу дополнений предлагается положить обобщённую систему изменений и дополнений процессуального законодательства, внесенных Федеральным Законом от 26.07.2019 № 197-ФЗ.

7. Аналогично, единообразно и на основе унификации нормативно-правового регулирования, предлагается проводить расширение системы альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, связанное в настоящее время с общей тенденцией цифровизации и внедрением информационных технологий, искусственного интеллекта в деятельность государственных институтов судебной и несудебной защиты. Одним из элементов механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров предлагается рассматривать обращение субъекта спора к цифровым платформам искусственного интеллекта с целью предварительной оценки правовых притязаний сторон в отношении предмета административно-правового спора. По мнению диссертанта, оператор такой платформы искусственного интеллекта должен быть установлен законодательно.

8. Построенное на результатах критической оценки современной практики применения примирительных процедур обоснование вывода о том, что в настоящее время эффективность их реализации сдерживается недостаточной заинтересованностью в переосмыслении альтернативных способов в системе властно-принудительного разрешения административно-правовых споров и психологической неготовностью сторон выбирать примирительные процедуры. Доказывается, что в большинстве случаев именно психологическое отношение должностных лиц органов публичной власти выступает препятствием к широкому использованию альтернативного разрешения административно-правовых споров.

9. Обосновывается вывод о том, что эффективность применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров обеспечивается принятием специальных регламентов соответствующими органами публичной власти, в которых будет указано какое должностное лицо в каком случае может представлять административный орган в альтернативной процедуре по урегулированию спора. Особую целесообразность данные регламенты будут иметь в ситуациях, где обеими сторонами спора выступают государственные органы. В частности, указание кто может выступать посредником в разрешении спора «государственный орган-государственный орган». Принятие

соответствующих регламентов позволит минимизировать риски, связанные с превышением должностных полномочий представителями административного органа, а также в должной мере будет отвечать требованиям антикоррупционного законодательства.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что в нем проведены систематизация и обобщение сложившихся в юридической науке подходов, фундаментальных категорий и понятий, таких как «правозащитные отношения», «правозащитная система», «организационно-правовой механизм», «административно-правовой спор», «альтернативное разрешение споров», что соответствует тенденции интеграции юридического знания. Уточнение основополагающего понятия и обоснование автором компонентного состава административно-правовых споров, вносит дополнение в основные положения теории административно-правового спора и способствует ее дальнейшему развитию.

Авторская интерпретация организационно-правового механизма, дифференциация альтернативных форм, порядка и способов разрешения споров, даёт теоретическую основу для совершенствования практики и повышения результативности механизмов разрешения споров и их совершенствования.

Практическое значение диссертации состоит в том, что сделанные в ней выводы и обобщения, могут быть использованы при подготовке учебных и учебно-методических материалов по таким дисциплинам как «Административное право», «Административный процесс», «Медиация в юридической деятельности», «Альтернативные средства разрешения уголовно-правового конфликта», а также в преподавании соответствующих учебных дисциплин, в научно-исследовательской работе.

Степень достоверности результатов исследования определяется использованием различного рода источников: монографий, научных статей, материалов научных конференций, статистических и социологических данных, затрагивающих сферу административно-правового регулирования альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Сформулированные

выводы и предложения подтверждаются полученными автором эмпирическими данными, собранными и проанализированными с соблюдением требований репрезентативности, обобщением практического опыта, а также анализом нормативно-правовых актов, судебной и административной практики, научных и учебных источников.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.

Положения диссертационного исследования докладывались на научных и научно-практических конференциях, в частности на: Международной научно-практической конференции «Международный опыт продвижения медиации в качестве разрешения социальных конфликтов» (Ростов-на-Дону, 2018 2019, 2020,2021 гг.); Международной научно-практической конференции «Предупреждение коррупции в органах государственной власти Российской Федерации» (Симферополь, 2020г.); Международной научно-практической конференции «Правовой статус судьи, прокурора и адвоката: Российский и зарубежный опыт» (С-Петербург, 2020 г.); Международной научно-практической конференции «Особенности юридической деятельности в условиях цифровизации» (Симферополь, 2021г.); Всероссийской научно-практической конференции «Организация деятельности судов в условиях их цифровой трансформации» (Москва, 2021г.); Всероссийской научно-практической конференции «Медиация в России: состояние, тенденции, проблемы развития» (Ростов-на-Дону, 2021, 2022), Международной научно-практической конференции «Государство и право в изменяющемся мире: проблемы и перспективы цифровизации правовой среды» (Н-Новгород, 2022), XXIV Национальной научной конференции с международным участием «Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров» (Таганрог, 2023) и др. По итогам исследования автором опубликовано 22 научные статьи общим объемом 7 п.л.

Структура диссертации соответствует логике исследования, определяется его целями и задачами и включает введение, три главы, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключение, список использованных источников.

Глава 1. Понятие, признаки и природа альтернативного разрешения административно-правовых споров

§ 1. Понятие, признаки и структура административно-правовых споров

Изучение проблемы, ставшей предметом настоящего исследования, логично начать с определения исходных понятий: понятия административно-правовых споров и понятия альтернативных способов их разрешения. Возможность и перспективу решения поставленной задачи обеспечивают основные положения теории административно-правового спора. Относительно ее современного состояния, следует отметить сложившийся концептуальный подход к решению проблемы, а также ее теоретико-методологическую разработанность, что делает возможным построение общетеоретической модели спора, не ограничиваясь только спорами между гражданами, организациями и органами власти. Однако, в сфере защиты прав человека именно органы власти занимают особое положение, поскольку они максимально вовлечены в разрешение возникающих споров: и как субъекты защиты, и как одна из сторон спора. В этой связи, особый субъектный состав, как один из признаков административно-правового спора, обуславливает границы исследования. Кроме того, то, что административно-правовые споры «достаточно тесно могут быть связаны по многим признакам с другими категориями правовых споров»², делает возможным сконцентрироваться на модели административно-правового спора в качестве теоретической основы разрешения споров и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Как отмечает Н. Г. Кипер, юридическое понятие административно-правового спора в отечественном правоведении исторически формировалось в рамках двух научных дисциплин: науки административного права (в связи с разработкой

² Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2003. С. 74.

проблем административной юстиции и административного процесса) и науки гражданского процессуального права (в связи с осмыслением предмета судопроизводства по делам, возникающим из административно-правовых отношений)³.

Концептуальные основы теории административно-правового спора заложенные в докторских диссертациях Е.Б. Лупарева «Административно-правовые споры» и А. Б. Зеленцова «Теоретические основы правового спора»⁴, получили дальнейшее развитие, как в работах указанных авторов, так и их последователей. В них разработке подвергнуты само понятие спора, его сущность и признаки, классификация административно-правовых споров и т.д.

Забегая вперед, заметим, что внимание к указанным фундаментальным вопросам заметно отличает рассматриваемый подход от существующей теории альтернативного разрешения споров (АРС) в рамках которой, в основном, рассматриваются негосударственные формы разрешения конфликтов (преимущественно гражданских и арбитражных споров), вне специального определения исходного понятия «спор», его основных признаков и т.д. Подобная неопределенность приводит к неизбежным издержкам в понимании альтернативного разрешения споров, о чем говорят и сами разработчики этого подхода: «Они рассматриваются как альтернатива государственному правосудию и поэтому называются альтернативными (также используются термины «несудебные», «досудебные» и др.) формами (способами, методами, процедурами) разрешения споров и конфликтов»⁵. Однако, наиболее спорным нам, все-таки, представляется ведущий мотив разработки указанного подхода: не просто развитие

³ Кипер Н.Г. Разрешение административных споров по обращениям граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. – С.5.

⁴ Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М. 2005. – 53 с.; Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2003. – 483 с.

⁵ Брыжинский А. А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. С. 4.

альтернативных (судебной) процедур разрешения спорных правоотношений, а исключение публичных органов из этого процесса.

Исходной для становления теории административно - правовых споров следует обозначить юридическую (правовую) конфликтологию. Она же наложила отпечаток на первоначальную интерпретацию спора как разновидности социального конфликта⁶. На это обращает внимание профессор Е.Б. Лупарев: «Если обратиться к фундаментальным исследованиям А.Б. Зеленцова и Н.Ю. Хаманевой как ученых, стоявших у истоков «конфликтной» теории административно-правового спора в постсоветском административном праве, то обнаруживается, что в юридическом смысле понятие «административно-правовой спор» определяется исключительно через понятие «конфликт»⁷.

Сам автор последовательно проводит линию на разграничение этих понятий, справедливо полагая, что административно – правовой спор как многоплановое явление не подлежит трактовке исключительно с позиций конфликтной теории. Мы считаем, что для определения сущности административно-правового спора этот вопрос имеет принципиальное значение. Соглашаясь с мнением Е.Б. Лупарева, кратко изложим аргументацию автора.

Прежде всего – это близость, но не синонимичность понятий конфликт и спор, поскольку конфликт может предшествовать спору, но споры могут быть и бесконфликтными⁸. И, далее: «конфликт может быть предпосылкой возникновения спора в юридическом смысле, но не любой административный спор развивается на базе конфликта, и тем более не любой спор есть конфликт. Соответственно нельзя всегда говорить об административном или административно-правовом споре как о

⁶ Зеленцов А.Б. Административно – правовой спор (теоретико–методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68 – 79; Он же. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., Изд-во РУДН, 2001. С. 56-72; Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. // Государство и право. 1998. №12. С.29-36.

⁷ Лупарев Е. Б. Общая теория правового спора в свете изменений административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. - № 2 (36). С. 115.

⁸ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры. С.16

разновидности социального конфликта. Реакция стороны конфликта на действия противоположного субъекта может протекать, как в правовых рамках, то есть возникает правовой спор, так и во внеправовых формах, которые могут обладать определённой степенью общественной опасности и говорить об административном споре вряд ли логично»⁹.

Кроме того, причины возникновения споров между гражданином и государством не исчерпываются традиционной для конфликтов характеристикой психологических аспектов поведения управляющих и управляемых. Они «объясняются как с точки зрения административно-правовых коллизий, нарушений законности при принятии административных актов, противоречий между законностью и целесообразностью, так и с точки зрения психологических аспектов поведения субъектов спора, что выражается в сознательных действиях людей, определяемых правосознанием, представлением о справедливости, внешними провоцирующими факторами, уровнем правовой культуры, а также бессознательным поведением в форме инстинктов, включая агрессию»¹⁰.

В полемике с А.Б. Зеленцовым¹¹ о причинах административно-правовых споров, Е.Б. Лупарев приводит следующие возражения: «во-первых, в юридическом смысле речь может идти только об административно-правовом, а не просто об административном споре; во-вторых, при вступлении в спор у лица может и вовсе отсутствовать материально-правовое притязание на предмет спора, оно может быть мнимым, а не действительным, но вот интерес в сфере государственного управления должен присутствовать. Кроме того, нарушение прав и свобод лица действиями или бездействиями административных органов также может быть мнимым»¹².

⁹ Там же. С. 32

¹⁰ Там же. С.16

¹¹ Зеленцов А.Б.: «административный спор как юридическое явление непосредственно вызывается не конфликтом интересов, а конфликтом прав, возникающим в связи с нарушением прав и свобод граждан неправомерными действиями или решениями административных органов». // Цит. по работе: Лупарев Е. Б. Общая теория правового спора в свете изменений административно-процессуального законодательства Российской Федерации. С. 115.

¹² Там же.

О том, что источником административно-правового спора является противоречие, разногласие сторон, вызванное действительным или предполагаемым неправомерным поведением одного из субъектов, говорит Н.Г. Кипер: «спор о праве чаще всего возникает в связи с правонарушением, но может возникнуть и при его отсутствии, когда истец необоснованно претендует на какое-либо право вследствие умысла или заблуждения»¹³.

Не менее важным нам представляется замечание профессора Е.Б. Лупарева о несостоятельности попыток отдельных авторов рассматривать административно-правовой спор односторонне: либо в материально-правовом аспекте («как столкновение (конфликт) интересов, вызванное коллизией правовых норм двух сторон, не находящихся в организационном подчинении по отношению друг к другу»); либо в процессуальной плоскости, без анализа материально-правовых аспектов.

Автор считает, что административно-правовой спор возникает на основе соответствующих материально-правовых норм в административном процессе и предлагает его понимать «как административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями»¹⁴.

Таким образом, в характеристике административно – правовых споров можно выделить следующие существенные признаки:

- административно-правовые споры – явление многоплановое;
- они могут быть бесконфликтными и протекать как в правовых рамках, так и во внеправовых формах;

¹³ Кипер Н.Г. Сравнительный анализ правового регулирования внесудебной процедуры разрешения административных споров // Вестник экономической безопасности МВД России. 2010. №1. С. 28-30.

¹⁴ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры. С.14.

- содержание спора составляют противоречия сторон, вызванные несовпадением взглядов относительно законности и обоснованности действий или бездействия органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями;

- причинами возникновения споров могут быть как психологические особенности субъектов спора, так и их материально-правовое притязание, которое может быть действительным, может отсутствовать или быть мнимым.

Приведенная характеристика может, на наш взгляд, служить теоретическим основанием для вывода о том, что разрешение административно-правовых споров должно строиться на основе взаимосвязи и взаимного дополнения установленных норм права и эффективных инструментов примирения сторон.

Отличительной особенностью административно-правовых споров является чёткая определенность субъектов правоотношений. Обязательными субъектами в административно-правовом споре являются, с одной стороны, орган, наделенный властными полномочиями¹⁵, орган или организация (вне зависимости от их государственного или негосударственного характера), лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями¹⁶. Такими полномочиями, по мнению Е.Б. Лупарева, могут обладать не только органы исполнительной власти, но и органы других ветвей власти, государственные, муниципальные, иные негосударственные организации. С другой стороны, субъектом в административно-правовом споре выступает лицо, чьи права и свободы были ущемлены.

И, наконец, значительный интерес в аспекте объекта и предмета настоящего исследования представляет классификация административно-правовых споров, разработанная Е.Б. Лупаревым. Она включает следующие группы споров: споры физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно-властными полномочиями; внутрисистемные споры с участием органов, наделённых

¹⁵ Кипер Н.Г. Разрешение административных споров по обращениям граждан. С. 8.

¹⁶ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры. С. 402.

государственно–властными полномочиями; административно–процессуальные споры¹⁷.

В качестве критериев классификации автором использованы: состав спорящих сторон; характер (экономический или неэкономический) спорных материальных правоотношений; характер связи (соподчиненный или равноправный характер) между субъектами спора. На этой основе каждая из обозначенных групп административно-правовых споров имеет внутреннюю дифференциацию.

Так споры «физических лиц и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, наделёнными государственно-властными полномочиями подразделяются на:

- споры граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением их прав и свобод, не связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- споры физических лиц с органами, наделёнными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- споры организаций с органами, наделёнными государственно–властными полномочиями, не связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- споры организаций с органами, наделёнными государственно-властными полномочиями в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

Во внутрисистемные споры с участием органов, наделённых государственно-властными полномочиями, входят:

- споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти;

¹⁷ Там же. С. 403-404.

- административно-правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой;
- споры между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;
- управленческие споры между органами местного самоуправления;
- внутриаппаратные споры в государственных органах и органах местного самоуправления.

И, наконец, административно-процессуальные споры дифференцированы на споры в связи с обжалованием актов судов и мировых судей о наложении административных наказаний, и споры в связи с обжалованием процессуальных действий должностных лиц государственных органов».¹⁸

Как несложно заметить, предложенная классификация акцентирует состав спорящих сторон. Она учитывает разнообразный характер, как спорных материальных правоотношений, так и соподчиненный или равноправный характер связи между субъектами спора¹⁹. Однако, при вступлении в спор у лица обязательно должен присутствовать интерес в сфере государственного управления. Наличие указанного признака в широком круге споров позволяют, на наш взгляд, говорить о теории административно-правовых споров как общетеоретической модели разрешения споров.

Сказанное находит прямое подтверждение в практической сфере. Подводя итоги пятилетней работы в должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Т.Н. Москалькова так прокомментировала результаты рейтинговой оценки гражданами своих прав и свобод, традиционно проводимой ФОМ. «В 2021 году, как и в предыдущие годы, граждане отдают предпочтение социальным правам, таким как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование, право на жилье, право на труд, право на социальное обеспечение. На последних позициях рейтинга (19) стоит право направлять индивидуальные и коллективные обращения в госорганы. Дело в том, что в

¹⁸ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры. С. 404.

¹⁹ Там же.

большинстве случаев данное право осуществляется одновременно с просьбой, требованием предоставить возможность реализовать конституционное право на жилище, образование, социальную помощь, охрану здоровья и не воспринимается респондентами как самостоятельная ценность»²⁰.

Об этом же говорит М. С. Павлова: «Ответить на вопрос о правомерности или неправомерности обжалуемых действий органов государственного управления или должностных лиц, т.е. разрешить административный спор по существу, практически невозможно не вникая в нюансы гражданских, жилищных, трудовых и иных правоотношений, неразрывно связанных с ними»²¹.

Возражая против чрезмерно узкой трактовки споров, без учета их отраслевой принадлежности, согласно которой административный спор напрямую связан с неравенством (на основе власти и подчинения) субъектов публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, автор считает, что сфера публичных правоотношений, в которой могут возникать конфликты с органами власти, не ограничивается рамками управленческой деятельности. Обусловленные сущностью правоотношений между органом власти и заинтересованным лицом, они возникают из административных, финансовых или пенсионных правоотношений и теснейшим образом связаны с иными взаимосвязанными и взаимообусловленными ими правоотношениями – это гражданские, жилищные, брачно-семейные, трудовые и т.п. правоотношения. Научное обоснование предлагаемого подхода М. С. Павлова подтверждает судебной практикой²².

Такую особенность материально-правовых отношений подчеркивает профессор Е.Б. Лупарев, говоря о том, что сами права могут быть объектом как

²⁰ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // Российская газета - Федеральный выпуск: №70(8421) <https://rg.ru/gazeta/rg/2021/04/02.html> (дата обращения 04.01.2023 г.).

²¹ Павлова М.С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2011. С. 58.

²² Там же.

административно-правовой, так и иных способов защиты: «Практически любое из закреплённых в Конституции РФ и иных нормативных актах личных (как их часто называют гражданских) прав человека и гражданина может быть нарушено действиями или бездействиями органов публичной власти и защищаться посредством обращения в суд или иной уполномоченный юрисдикционный орган, или к уполномоченному должностному лицу, например, к Уполномоченному по правам человека в РФ.... Если речь идёт о праве на экономическую деятельность, то она может защищаться как от действий публичной власти, так и от действий частных лиц и в последнем случае применимы не только административно-правовые, но и, прежде всего, гражданско-правовые способы защиты нарушенного права». По мнению автора, такого рода отношения несут на себе отпечаток как публично-правовых, так и частно-правовых интересов²³.

Все вышесказанное, на наш взгляд, может служить аргументом в пользу высказанного предположения об общетеоретическом значении модели административно-правового спора. В концептуальном плане, теория административно-правовых споров способствует научному осмыслению всего массива правовых споров. В практической плоскости теоретическая модель административно-правовых споров обеспечивает научное обоснование оптимальных форм и способов разрешения спорных правоотношений.

Анализ исследований административно-правовых споров текущего периода позволяет констатировать преемственность в развитии основ теории, заложенных трудами А.Б. Зеленцова, Е.Б. Лупарева, В.Н. Сухаревой, Н.Ю. Хаманевой. В них сущность спорных взаимоотношений конкретизируется в аспекте исследуемой авторами темы и с незначительной редакцией воспроизводится базовое определение административно-правовых споров²⁴. Несмотря на спорные вопросы

²³Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры. С. 49.

²⁴Литвиненко З.Г. Публично-правовые споры в сфере финансовых правоотношений: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Волгоград, 2012. 242 с.; Чумакова О.В. Административно-правовые споры в сфере регистрации юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. 216 с.

к корректности используемых понятий²⁵ и к отдельным «нововведениям»²⁶ вклад проводимых исследований в развитие теории административно-правовых споров не вызывает критической оценки. А прикладные аспекты полученных результатов вызывают отдельный интерес, поскольку они основываются на изучении выявленных проблем сложившейся практики разрешения административно-правовых споров и содержат обоснование рекомендаций по ее оптимизации. Обобщая имеющиеся предложения, можно обозначить следующие направления: совершенствование действующей нормативной правовой базы²⁷ и развитие процедур разрешения административно-правовых споров, в том числе путем более широкого использования альтернативных юрисдикционным технологиям способов их разрешения²⁸.

Представленная выше теоретическая характеристика административно-правовых споров может быть продолжена и конкретизирована на основе анализа современной практики их разрешения. Принимая во внимание характерные особенности материально-правовых отношений административно-правовых споров, содержащих в себе как публично-правовые, так и частно-правовые

²⁵Сохраняющееся определение административно-правового спора как правового конфликта, основанного на разногласии. См., например: Рысай Б.Г. Внесудебные формы разрешения административного спора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород. 2018. С.11-12.

²⁶То, например, что профессор Е. Б. Лупарев обозначил критериями классификации административно-правовых споров, предлагают считать ключевыми элементами конструкции спора. См.: Жигальский И.М. Административные споры в сфере защиты государственной тайны порядок их разрешения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 226 с.; Линецкий С.В. Служебный спор и порядок его разрешения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2010. 223 с.

²⁷ Кипер Н.Г. Разрешение административных споров по обращениям граждан; Павлова М.С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе; Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2006. – 239 с.; Сергеев Е.А. Конституционно-правовые формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород. 2010. – 173 с.

²⁸ Литвиненко З.Г. Публично-правовые споры в сфере финансовых правоотношений: вопросы теории и практики; Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. -№ 4. С. 25; Рысай Б.Г. Внесудебные формы разрешения административного спора.

интересы, нами проанализирована правоприменительная практика, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов Российской Федерации²⁹.

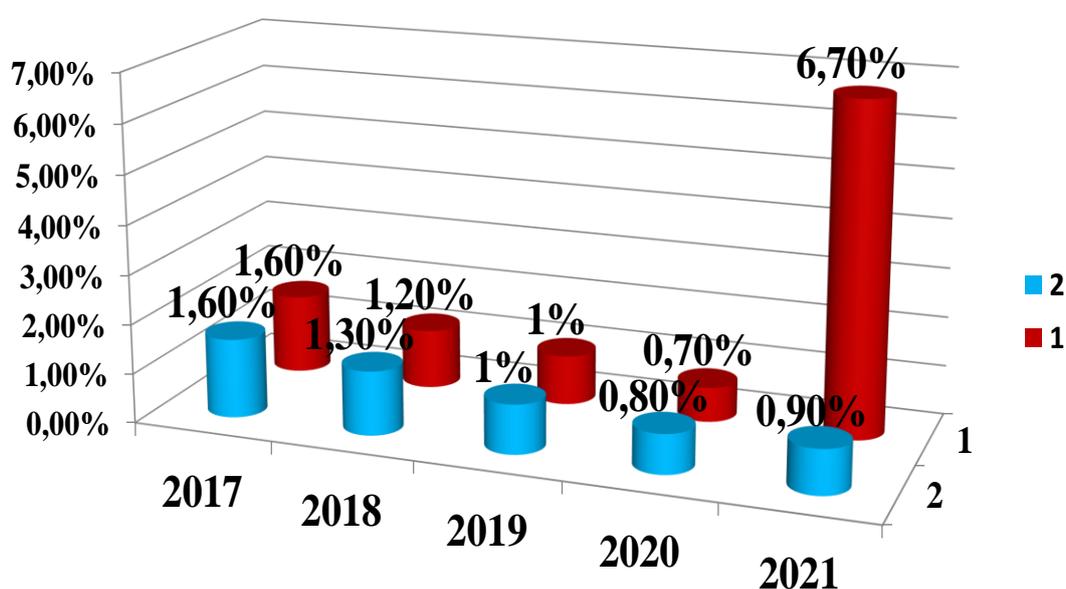
Результаты анализа подтверждают наличие публичного интереса в сфере гражданско-правовых отношений. Тезис о том, что обязательным субъектом административно-правового спора являются органы, организации или лица, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, позволил сузить круг анализируемых вопросов и сконцентрироваться на тех гражданско-правовых спорах, где одной из сторон выступают государственные и муниципальные органы и организации, должностные лица, наделённые властными полномочиями.

На этом основании, и с целью общей характеристики судебной практики разрешения административно-правовых споров, весь массив статистических данных был сгруппирован следующим образом: результаты рассмотрения административных дел; дифференцированные по категориям истцов (заявления физических лиц к государственным органам; заявления государственных органов к физическим лицам); результаты рассмотрения гражданских дел; результаты рассмотрения в арбитражном судопроизводстве экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Для удобства сравнения количественных результатов, отличающихся в разных сферах

²⁹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2017 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2018 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г.; Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 г.; Сводный отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации в 2017 г.; Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2018 г.; Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г.; Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г.; Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2021г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

судопроизводства в своем абсолютном выражении, нами высчитывалась их доля (в процентном соотношении) от общего числа (Диаграмма 1).

Диаграмма 1. Сравнительная динамика заявлений физических лиц к государственным органам (1) и заявлений государственных органов к физическим лицам (2)

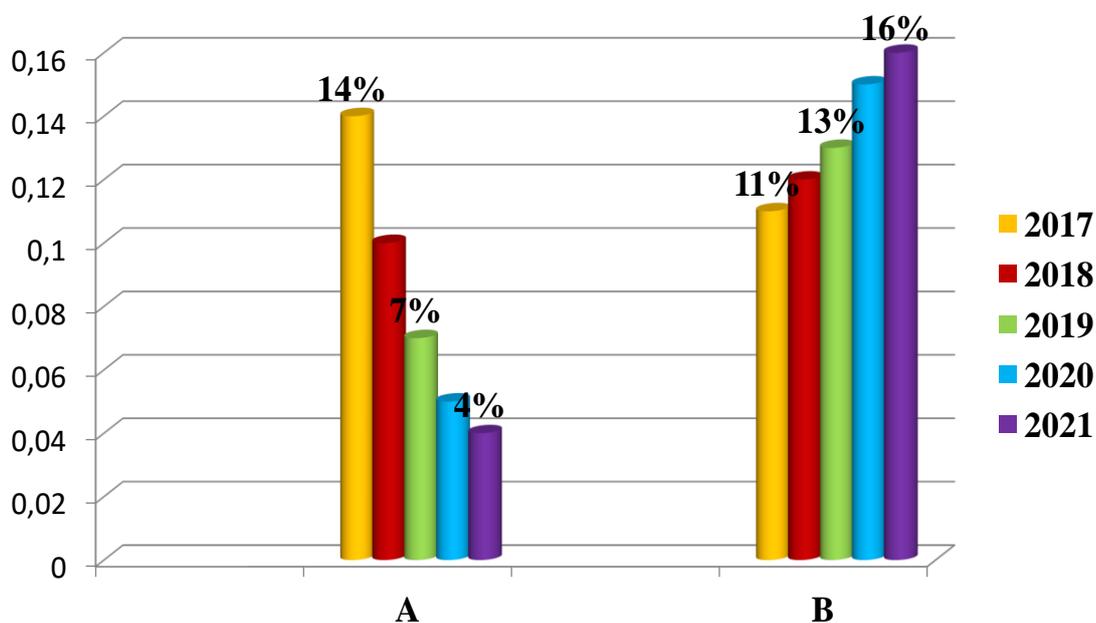


Из общего числа гражданских исков (за исключением исков 2021 года) доли заявлений физических лиц к государственным органам и заявлений государственных органов к физическим лицам практически равнозначны и не превышают двух процентов. В среднем, за пять лет в общей характеристике истцов и ответчиков гражданского судопроизводства, заявления физических лиц к юридическим лицам занимают 8%, заявления юридических лиц к физическим лицам – 81%, заявления физических лиц к физическим лицам – 10%, а заявления юридических лиц к юридическим лицам – 0.34%. Суммарное количество

гражданских дел, где государственные органы выступали одной из сторон споров, составляет 3,4%.

Кроме того, интересным представляется сопоставление количественных характеристик заявлений к государственным органам в контексте общей динамики заявлений физических лиц к юридическим лицам, показывающее рост числа исков к государственным органам на фоне снижения количества заявлений физических лиц к юридическим лицам (Диаграмма 2).

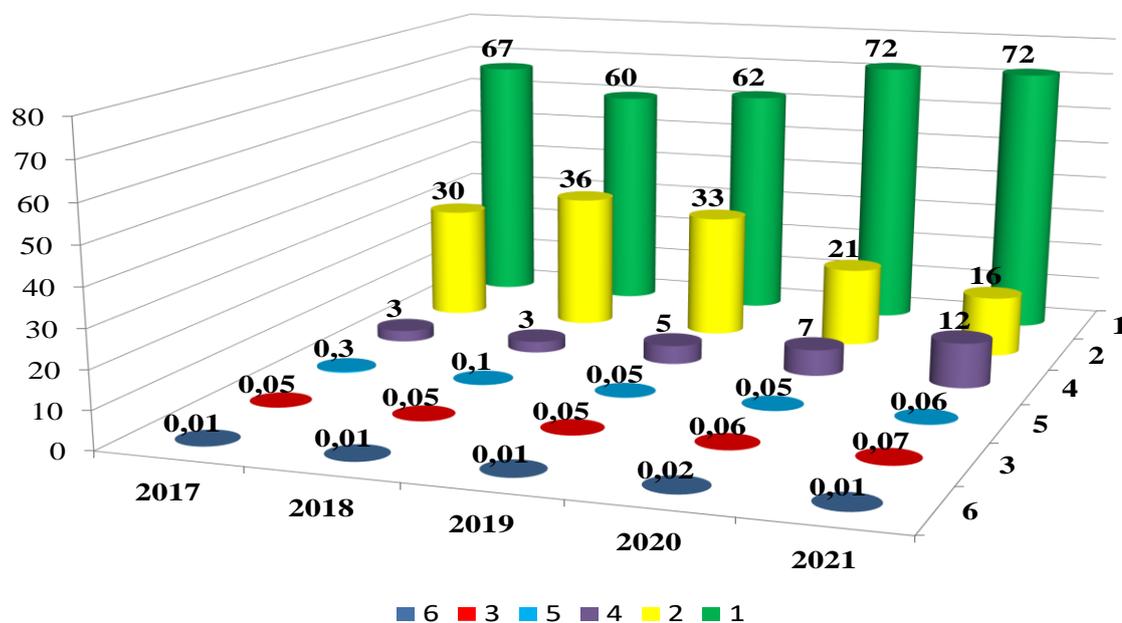
Диаграмма 2. Сравнительная динамика заявлений физических лиц к юридическим лицам (А) и заявлений физических лиц к государственным органам (В)



По количеству рассмотренных в арбитражном судопроизводстве экономических споров и других дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, можно констатировать отрицательную динамику

роста. Между тем их доля в числе рассматриваемых категорий дел сохраняет вторую позицию (Диаграмма 3).

Диаграмма 3. Динамика рассмотренных арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел (по категориям)

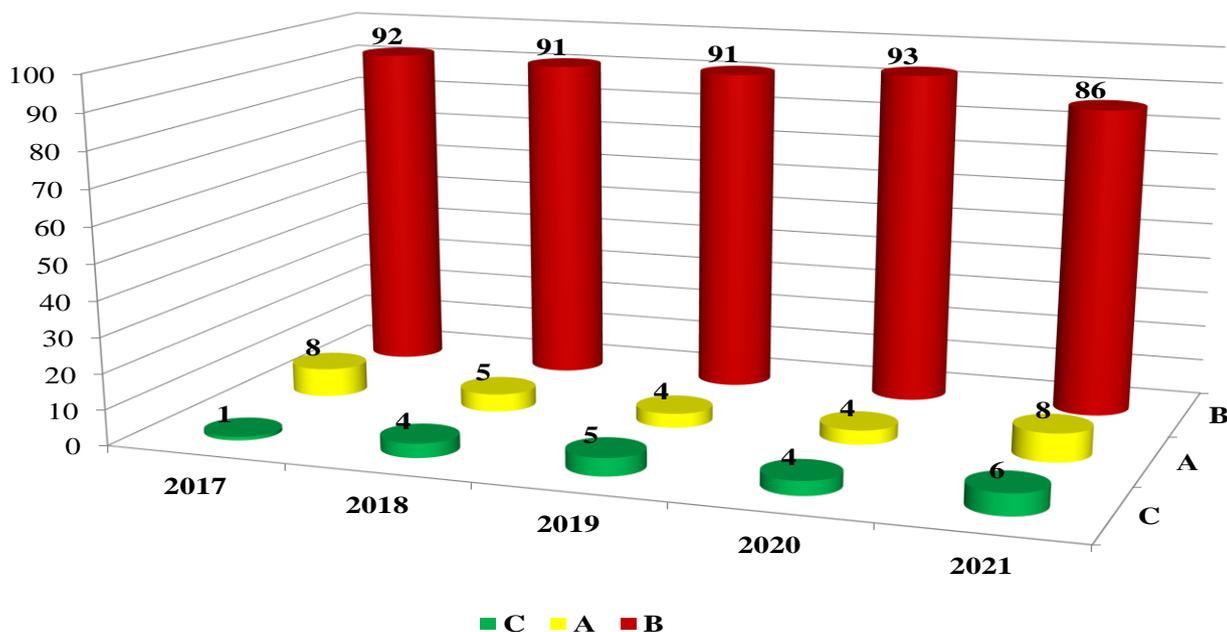


1 - Экономические споры и другие дела, возникающие из гражданских правоотношений; **2** - Экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; **3** - Об установлении фактов, имеющих юридическое значение; **4** - О несостоятельности (банкротстве); **5** - Об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов; **6** - О признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений.

Проведенный анализ выявляет количественные и качественные характеристики административных дел, рассмотренных в рамках административного судопроизводства (Диаграмма 4). Как видно из диаграммы, ведущее место в числе рассмотренных административных дел принадлежит делам о взыскании обязательных платежей и санкций. На втором месте и со значительным отрывом находятся административные дела о защите нарушенных

или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Сравнительно небольшая доля приходится на дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля. Причем подобное соотношение между категориями административных дел стабильно.

Диаграмма 4. Динамика административных дел (доля категории в процентах)



А - Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; **В** - Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций; **С** - Иные административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля.

Для сравнительной характеристики административных истцов и ответчиков, мы сгруппировали данные, указанные в статистических отчетах,³⁰ на три группы. В первую группу административных истцов вошли физические лица: граждане Российской Федерации; иностранные граждане; лица без гражданства. Во вторую

³⁰ Раздел 3. Движение и результаты рассмотрения административных дел «Административный истец».

- общественные и религиозные организации и объединения: российские организации; иностранные организации; международные организации; российские общественные объединения; иностранные общественные объединения; международные общественные объединения; российские религиозные организации; иностранные религиозные организации; международные религиозные организации; общественные объединения, не являющиеся юридическим лицом; религиозные организации, не являющиеся юридическим лицом. В третью группу включены органы, организации, должностные лица, наделенные государственными или публичными полномочиями: органы государственной власти; иные государственные органы; органы местного самоуправления; иные органы/организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями; должностные лица). Просуммировав по годам общее количество исков в рамках сформированных групп, мы определили их процентное выражение (долю в среднем за пять лет) от общего числа административных истцов: физические лица – 4%; общественные и религиозные организации и объединения – 2%; органы, организации, должностные лица, наделенные государственными или публичными полномочиями – 94%.

Аналогичным образом были определены группы административных ответчиков. Преобладающую долю административных ответчиков составляют физические лица – 90%. На органы, организации и лица, обладающие властными полномочиями, приходится 1,2%. Из них: органы государственной власти – 5%; иные государственные органы – 0,8%; органы местного самоуправления – 1,4%; иные органы/организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями – 0,6%; должностные лица – 0,4%; государственные служащие – 0,1%; муниципальные служащие – 0,02%. Избирательная комиссия – 0,2% и комиссия референдума – 0,0004%.

Отмечая относительно небольшую долю государственных органов в числе административных ответчиков, следует обратить внимание на ее значительный (в 2,7 раза) рост (Диаграмма 5).

Диаграмма 5. Количество административных исков к государственным органам (в численном выражении)



Напомним, что аналогичная динамика была зафиксирована в отношении заявлений физических лиц к государственным органам в сфере гражданского судопроизводства, что позволяет говорить об общей тенденции роста числа споров, в которых государственные органы являются ответчиками.

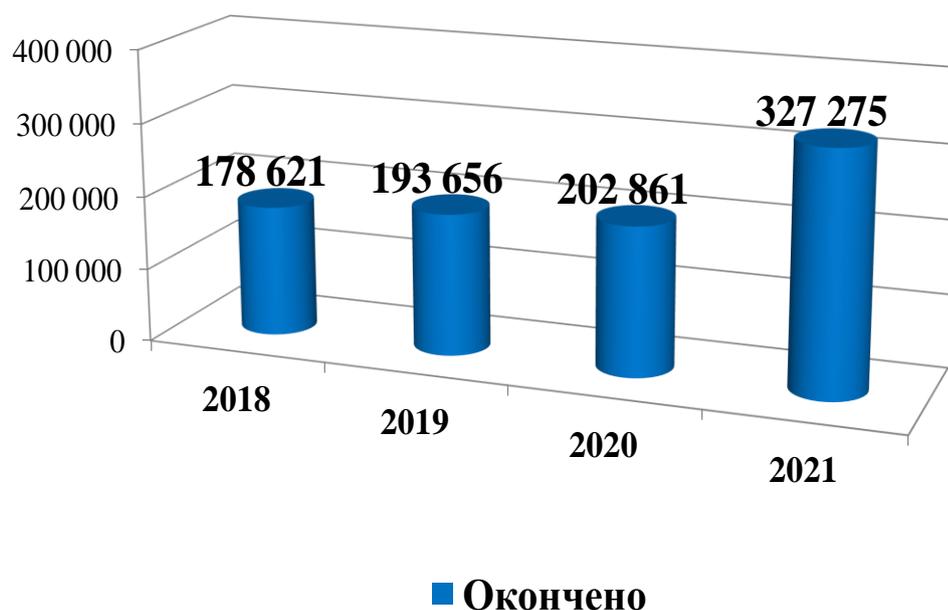
За период с 2018г. по 2021 г. число оспоренных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований (глава 21 КАС РФ)³¹ выросло более чем в три раза: 2018 г. – 433; 2019 г. – 834; 2020 г. – 717; 2021г. – 1 413. Увеличилась доля споров, по которым вынесены решения – 2018 г. – 78%; 2019г. – 84%; 2020г. – 90%; 2021г. – 91%. Из них, соответственно, удовлетворено: 2018г. - 63%; 2019г. - 72%; 2020г. - 70%; 2021г. - 83%. Аналогичную динамику показывает оспаривание нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований: 2018 г. - 644; 2019 г. - 1 008; 2020 г. - 746; 2021г. -

³¹ Раздел 12. Результаты рассмотрения некоторых категорий административных дел по сферам правоотношений

941. Долю вынесенных решений составляют 83% (2018г.); 84% (2019г.); 82% (2020г.) и 82% (2021г.). Удовлетворено - 74% (2018г.); 71% (2019г.); 69% (2020г.) и 70% (2021г.).

Рост в 1.8 раза демонстрирует оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (Диаграмма 6).

Диаграмма 6. Количество оспоренных решений, действий (бездействия) органов, организаций, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями,

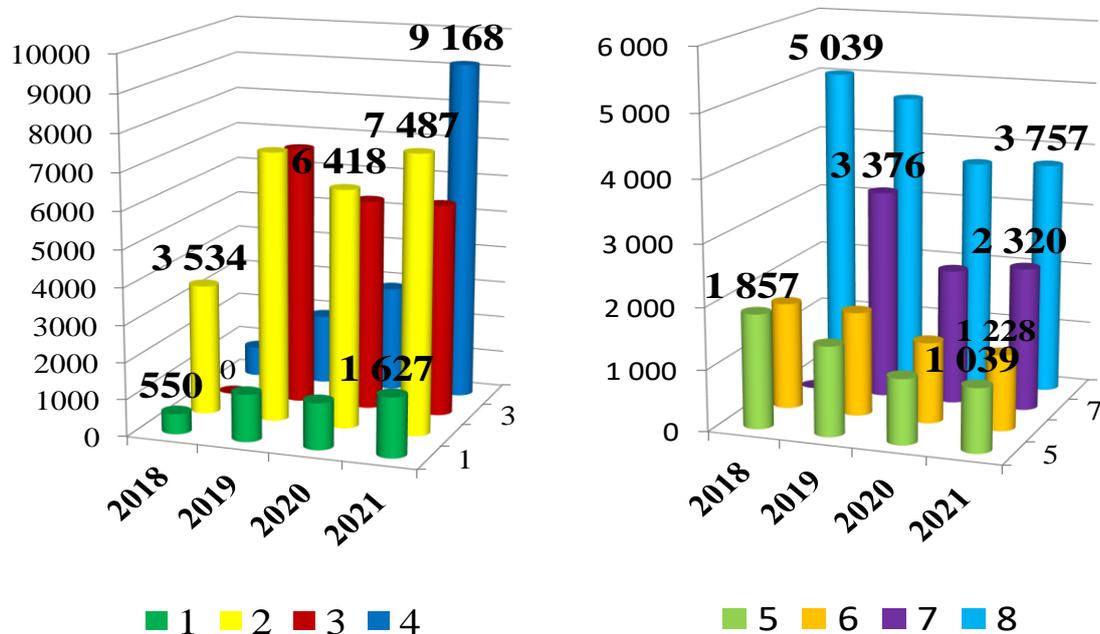


Полученные данные в своей совокупности подтверждают тенденцию роста числа споров, в которых государственные органы являются ответчиками и выявляют повышение интереса к сфере государственного управления.

По сферам правоотношений, оспоренные в 2018 - 2021 гг. решения, действия (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных властными полномочиями распределились следующим образом: 3% - в сфере жилищных правоотношений и в сфере земельных правоотношений; 2,2% - в сфере финансовых правоотношений; 2% - в сфере миграционного учета; 1,6% - в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество; 0,8% - в сфере налоговых правоотношений; 0,6% - в сфере градостроительной деятельности (правоотношений); 0,5% - в сфере природоохранных правоотношений (природных ресурсов и охраны окружающей среды) и в сфере образования, науки и культуры; 0,4% - в сфере социального обеспечения и социального страхования; 0,2% - в сфере здравоохранения; 0,1% - в сфере водных правоотношений, в сфере лесных правоотношений и в сфере тарифных правоотношений; 0,06% - в сфере правоотношений по сохранению, использованию и государственной охраны памятников культурного наследия; 0,05% - в сфере таможенных правоотношений. Абсолютное большинство (86%) оспариваемых решений, действий (бездействия) приходится на сферу иных правоотношений.

Рост числа споров по сферам правоотношений имеет неравномерный характер. В сравнительной диаграмме (Диаграмма 7) показана положительная динамика в сфере образования, науки и культуры, в сфере земельных правоотношений, в сфере жилищных правоотношений и в сфере финансовых правоотношений. Отрицательная динамика отмечена в сфере градостроительной деятельности (правоотношений), в сфере природоохранных правоотношений (природных ресурсов и охраны окружающей среды), в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество и в сфере миграционного учета. Статистика оспариваемых решений практически не изменилась в сфере налоговых правоотношений, в сфере таможенных правоотношений, в сфере водных правоотношений, в сфере лесных правоотношений, в сфере тарифных правоотношений, в сфере правоотношений по сохранению, использованию и государственной охраны памятников культурного наследия.

Диаграмма 7. Динамика оспариваемых решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных властными полномочиями (глава 22 КАС РФ) по сферам правоотношений



1 - в сфере образования, науки и культуры; **2** - в сфере земельных правоотношений; **3**- в сфере жилищных правоотношений; **4** - в сфере финансовых правоотношений; **5** - в сфере градостроительной деятельности (правоотношений); **6** - в сфере природоохранных правоотношений (природных ресурсов и охраны окружающей среды); **7** - в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество; **8** - в сфере миграционного учета.

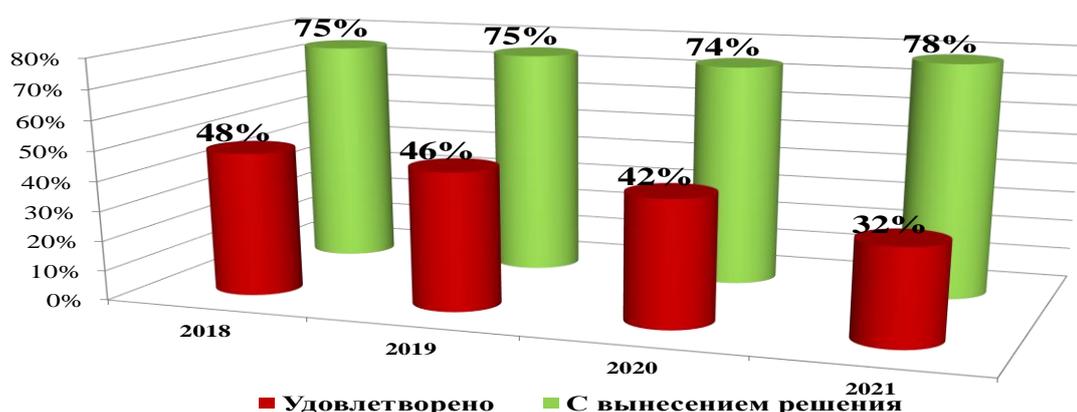
Анализ статистических данных, помимо количественных параметров, позволяет дать содержательную характеристику административно-правовых споров. Согласно основным положениям теории административно-правового спора, его содержание составляют противоречия сторон, вызванные несовпадением взглядов относительно законности и обоснованности действий или бездействия органов и лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями. При этом, сами противоречия могут носить как объективный, так и субъективный характер. Объективно, возникновение споров

связано с наличием у сторон материально-правового притязания. Однако, оно может отсутствовать или быть мнимым. В этом случае причины обусловлены поведенческими и личностными особенностями субъектов спора. Ими могут быть и непреднамеренное заблуждение относительно предмета спора, и преднамеренное поведение одной из сторон, а также психологические особенности субъектов спора. Сказанное позволяет рассматривать административно-правовые споры во взаимодействии двух составляющих их компонентов: юридического, объективно выражающего материально-правовое притязание, и психологического, обусловленного личностными качествами и поведением субъектов спора.

Принимая за основу то, что первоначальная оценка обоснованности притязаний осуществляется на этапе подачи исковых требований, мы, тем не менее, полагаем, что в конечном итоге действительность материально-правового притязания, иными словами наличие юридического компонента спора, выражается в результатах судебного разбирательства и выносимых судом решениях. В этой связи, содержательная характеристика административно-правовых споров в аспекте соотношения юридического и психологического компонентов может быть основана на сравнительном анализе таких показателей как: доля вынесенных решений/судебных приказов по административно-правовым спорам от общего числа окончанных производством; доля решений с удовлетворением исковых требований из общего числа вынесенных.

Обобщенные данные о результатах оспаривания решений, действий (бездействия) органов, организаций, должностных лиц, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, представлены в диаграмме (Диаграмма 8).

Диаграмма 8. Динамика и процентное соотношение вынесенных решений (судебных приказов) от числа окончанных и удовлетворенных требований из числа вынесенных решений (судебных приказов)

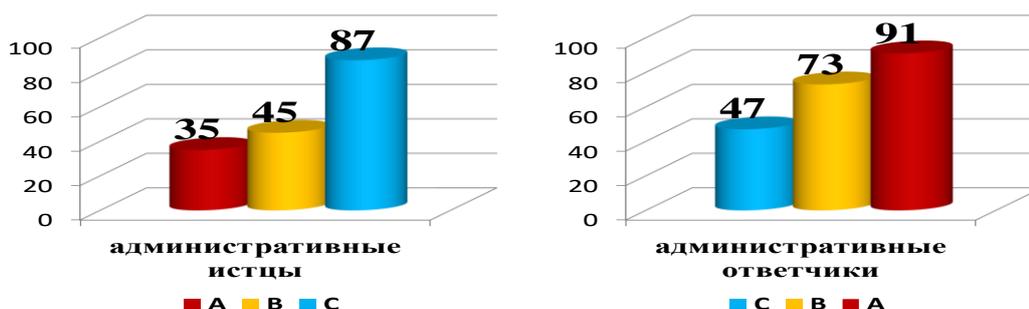


Как видно из диаграммы, несмотря на значительный рост (Диаграмма 6) оспариваемых решений, действий (бездействия), доля выносимых решений (судебных приказов) сохраняет относительно стабильный характер и в среднем составляет 75,5%. При этом, только в каждом втором из вынесенных решений (42% в среднем) исковые требования удовлетворены. Кроме того, обращает на себя внимание отрицательная динамика доли удовлетворения исковых требований.

Мы не склонны абсолютизировать приведенные данные в контексте процентного обозначения доли юридического компонента в административно-правовых спорах. Между тем, их выраженный характер подчеркивает наличие субъективного компонента, что в рамках настоящего исследования определяет необходимость учета субъективного фактора не только в механизме возникновения, но и в способах разрешения споров.

В этой связи, мы сочли целесообразным сравнить количество вынесенных решений (судебных приказов) с удовлетворением исковых требований, учитывая субъектов спора и дифференцировав их по отдельным категориям административных истцов и ответчиков (Диаграмма 9).

Диаграмма 9. Распределение административных истцов и административных ответчиков по доле (в процентах) удовлетворенных требований из числа рассмотренных с вынесением решения (судебного приказа) в среднем за 5 лет

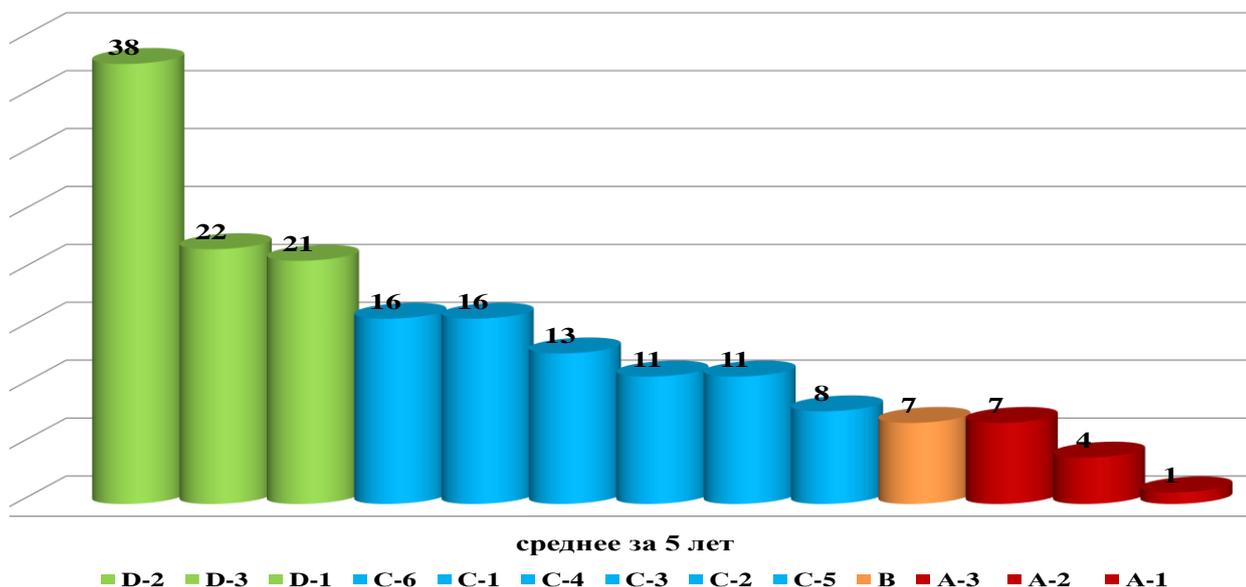


А - физические лица; В - общественные и религиозные организации и объединения; С - органы, организации, должностные лица, наделенные государственными или публичными полномочиями.

Представленные в диаграмме данные отчетливо демонстрируют существенные различия в доле удовлетворенных исковых требований между административными истцами. Самый высокий процент (87%) принадлежит государственным и муниципальным органам, организациям, должностным лицам, наделенным государственными или публичными полномочиями, что может свидетельствовать о соответствующем уровне законности и обоснованности заявляемых ими требований. Только по каждому третьему иску физических лиц, и по каждому второму иску общественных и религиозных организаций и объединений судом выносится решение (судебный приказ) об удовлетворении требований. Зеркально противоположная картина наблюдается для каждой из указанных категории сторон спора, но уже в статусе ответчика.

Небезынтересным нам представлялся и такой показатель как доля частично удовлетворенных требований (Диаграмма 10).

Диаграмма 10. Распределение административных ответчиков по доле частично (в среднем за 5 лет) удовлетворенных требований из числа удовлетворенных



А - физические лица: *A-1* - гражданин Российской Федерации; *A-2* - иностранный гражданин; *A-3* - лица без гражданства. **С** - органы, организации, наделенные государственными или публичными полномочиями: *C-1* - орган государственной власти; *C-2* - иной государственный орган; *C-3* - орган местного самоуправления; *C-4* - избирательная комиссия; *C-5* - комиссия референдума; *C-6* - иной орган/организация, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями. **В** - объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях. **Д** - лица, наделенные государственными или публичными полномочиями: *D-1* - должностное лицо; *D-2* - государственный служащий; *D-3* - муниципальный служащий.

Результаты сравнения удовлетворенных и частично удовлетворенных требований в решениях (судебных приказах) в сфере административного судопроизводства коррелируют с аналогичными характеристиками гражданского судопроизводства. В частности, в среднем за пять лет по 91% заявлений государственных органов к физическим лицам исковые требования удовлетворены

в полном объеме. По заявлениям физических лиц к государственным органам - 52%.

Исходя из полученных результатов, можно предположить, что в административно-правовых спорах, инициатором которых являются государственные и муниципальные органы, организации, должностные лица, наделенные властными полномочиями, предмет спора объективно выражает материально-правовое притязание. О преобладающем значении юридического компонента в предмете спора свидетельствует высокая доля удовлетворенных и частично удовлетворенных требований в решениях (судебных приказах). Сказанное, между тем, не исключает наличие субъективного компонента спора. Более того, отсутствие личностного подхода может создавать дополнительные поводы для возникновения и развития спорных отношений.

Результаты сравнения процента удовлетворенных и частично удовлетворенных требований в решениях (судебных приказах) по заявлениям физических лиц к государственным органам дают основание полагать, что в их случае содержание спора обусловлено не только юридическим основанием, но и психологическим компонентом, личностными качествами и поведением субъектов спора. Причем влияние субъективного фактора имеет выраженный характер.

Объективно, возникновение споров связано с наличием у сторон материально-правового притязания, сущность которого не ограничивается рамками управленческой деятельности и может содержать как публично-правовые, так и частно-правовые интересы. Однако, оно может отсутствовать или быть мнимым. В этом случае причины обусловлены поведенческими и личностными особенностями субъектов спора. Ими могут быть и непреднамеренное заблуждение относительно предмета спора, и преднамеренное поведение одной из сторон, а также психологические особенности субъектов спора.

На этой основе, на административно-правовой спор оказывает влияние как юридический (объективный), так и психологический (субъективный) факторы. Юридический фактор определяется объективно существующим событием нарушения публичных прав и законных интересов граждан и организаций,

порождающим намерение его устранить. Психологический фактор формируется в зависимости от отношений, поведения и личностных особенностей субъектов спора и может включать в себя заблуждение относительно реально существующих публичных управленческих прав и свобод, и порядка реализации публичных управленческих обязанностей.

Действие юридического (объективного) и психологического (субъективного) факторов определяет необходимость их учета не только в механизме возникновения административно-правовых споров, но и в способах разрешения.

§ 2. Понятие, признаки, юридическая и организационная природа альтернативных способов разрешения административно-правовых споров

В отличие от рассмотренного в предыдущем параграфе понятия административно-правовых споров, понятие альтернативных способов разрешения споров не имеет четкого определения. Оно не закреплено в законодательстве, а в юридической науке имеет различную интерпретацию, как в наиболее широком смысле, так и более детальную. Нередко допускается либо общее, в контексте альтернативы государственному судопроизводству, обозначение «альтернативного разрешения правовых споров и конфликтов», либо синонимичное употребление альтернативных форм, способов и процедур.

Так, по мнению С.А. Марковой-Мурашовой, степень участия субъекта конфликта в процессе его разрешения, отличает способы альтернативного разрешения споров от государственной защиты прав³². Аналогичную позицию занимает Г. В. Севастьянов, понимая под альтернативным разрешением споров «право выбора любого не запрещенного законом способа разрешения спора и

³² Маркова-Мурашова С.А. Понятие и правовая природа способов альтернативного разрешения споров как теоретико-правовой категории // Известия Тульского государственного университета. 2016. - № 4-2. С.34.

разрешения конфликта самими субъектами спорного правоотношения исходя из конкретной ситуации»³³.

Далее, в развернутом определении альтернативного разрешения споров С.А. Маркова-Мурашова уже не ограничивается только самозащитой, а предлагает его понимать как «систему негосударственных способов защиты прав, основанных на добровольном и самостоятельном выборе наиболее эффективного для конкретного спорного правоотношения и не запрещенного законом способа разрешения спора (разрешения конфликта), при котором стороны самостоятельно и/или с помощью третьей нейтральной стороны определяют, как свои процессуальные права и обязанности, так и порядок разрешения спора, а исполнение принятого решения основывается на свободном выборе и желании сторон урегулировать, возникшие разногласия»³⁴.

Как видно из приведенного определения, существенным для понимания альтернативного разрешения споров, остается «свободный выбор». Вместе с тем, не вполне ясным остается вопрос: к чему в больше степени относится сам выбор? К «добровольному и самостоятельному выбору наиболее эффективного способа разрешения спора» или к «исполнению принятого решения».

В настоящее время исследователи обозначают разнообразные формы и способы защиты прав и классифицируют их по различным основаниям. В проанализированных работах обращает на себя внимание тот факт, что нередко понятия «порядок», «процедура», «процедурный порядок», «способ и (или) метод», но чаще – «порядок», употребляются наряду с «формой» и как ее синонимы, что, на наш взгляд, обусловлено неопределенностью самих исходных понятий вне юриспруденции³⁵. Исходя из сложившейся практики, использование указанных терминов может считаться допустимым, но требует своего уточнения.

³³ Севастьянов Г.В. Альтернативное разрешение споров: понятие и общие признаки // Третейский суд. 2016. № 2. С. 141.

³⁴ Маркова-Мурашова С.А. Понятие и правовая природа способов альтернативного разрешения споров как теоретико-правовой категории. С.35.

³⁵ См., например: *Форма* - внутреннее строение, структура, *определённый и определяющий порядок* (здесь и далее выделено нами – А. П.) предмета или *порядок протекания процесса*

Так, например, С. Ж. Соловых говорит о способах защиты нарушенных прав, считая «волеизъявление субъекта нарушенного права, определяющее способ защиты нарушенного права» критерием их систематизации³⁶. На этом основании автор выделяет *государственные и негосударственные способы* (здесь и далее выделено нами – А.П.) защиты нарушенных прав, и подчеркивает их сходство и различие. Сходство, заключается в том, что все они являются способами разрешения споров, а различие – в том, что обязательное для обеих сторон, *решение выносится судом (государством) на основе правовых норм*, а при негосударственном способе спор разрешается *с помощью альтернативных способов*, которые разнообразны по содержанию и делятся в свою очередь на *юрисдикционные и неюрисдикционные формы*.

Курсивом мы попытались акцентировать в позиции автора значимые для анализа положения, которые можно выразить следующим образом. И государственные, и негосударственные способы защиты нарушенных прав, являются способами разрешения споров. Различие четко обозначено в отношении государственных способов разрешения споров: порядок (на основе правовых норм) и «статус» вынесенного решения - обязательного для обеих сторон. Разрешение спора при негосударственном способе с помощью альтернативных способов в их (альтернативных способов) юрисдикционных и неюрисдикционных формах. Неюрисдикционные формы подразумевают действия физических и юридических лиц по защите своих прав и интересов, которые они совершают самостоятельно, без обращения к компетентным органам (самозащита, медиация).

И самозащита, и посредничество в разрешении споров, имеют историческую обусловленность и сохраняют преемственность в настоящее время. В аспекте

в отличие от его ... содержания или содержимого; внешние проявления в противовес содержанию. Порядок - (в общественности) сложившаяся система отношений, регулируемая законодательством. Процедура – установленный порядок; принятая последовательность действий, выполняемых закономерно, согласно точному предписанию // [Философский словарь](http://www.harc.ru/slovar/2330.html) 2012–2022 год. // <http://www.harc.ru/slovar/2330.html>. (дата обращения 21.11.2022г.).

³⁶ Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук: Саратов. 2019. С. 37.

организационно-правового регулирования самозащита, являясь конституционным правом, должна соответствовать требованию основного закона об использовании любых, не противоречащих ему способов. Это же требование относится и к посредничеству в его обыденном понимании. Между тем, медиация, как современная форма посредничества, имеет особенности организационно-правового регулирования, на которых мы остановимся позже.

Как было сказано выше, по мнению С.Ж. Соловых, юрисдикционными и неюрисдикционными являются формы альтернативных способов негосударственных способов защиты нарушенных прав. В других источниках юрисдикционными и неюрисдикционными обозначаются способы защиты и используются в качестве критерия дифференциации форм защиты. Так, например, о внеюрисдикционной форме самозащиты говорит В. Л. Казаков, отмечая, что она может осуществляться юридическими или неюридическими средствами. При этом, по мнению автора, неюридические средства самозащиты в отличие от юридических, не оказывают однозначного позитивного воздействия на эффективность системы защиты права человека³⁷.

Не останавливаясь подробно на заметной тавтологии в высказывании С.Ж. Соловых «способ с помощью способов», рассмотрим суть юрисдикционных и неюрисдикционных форм и способов защиты. Заметим, что в Большом толковом словаре³⁸ искомое слово «юрисдикционный» отсутствует, что объясняет его определение через синонимы: «входящий в компетенцию»; «имеющий право»; «судебный»; «юридический»; «правовой»³⁹.

В этом смысле деятельность указанных выше субъектов государственной и негосударственной защиты может быть отнесена к юрисдикционной форме, поскольку они обладают компетенциями и имеют право осуществлять защиту

³⁷ Казаков В. Л. Система защиты права человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2007. – 169 с.

³⁸ Большой толковый словарь // <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word=юрисдикционный&all> (дата обращения 27.11.2022 г.).

³⁹ <https://synonyms.reverso.net/синонимы/ru/> (дата обращения 27.11.2022 г.).

согласно действующему законодательству. Исключение составляют «судебный» и «юридический» признаки, т.к. первый ограничивает субъектный состав только государственными институтами судебной защиты. А второй – неприменим, по мнению С. Ж. Соловых, к некоторым негосударственным институтам защиты, в частности к институту медиации.

Относительно юрисдикционной формы следует отметить, что она представляется как действия (деятельность) государственных органов власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, международных и иных органов и организаций, направленные на разрешение споров и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов. При этом, существенными признаками этой формы выступают: нормативно-правовое определение органов (субъектов), уполномоченных осуществлять защиту; регламентированный нормами права порядок защиты; вынесение предусмотренного законом решения о применении способа защиты.

На это, в частности, указывает В.В. Болгова, говоря о том, что юридический процесс можно считать формой защиты лишь в случае, если он завершается вынесением решения о применении способа защиты, предусмотренного законом⁴⁰. Исходя из этого, автор выделяет следующие формы защиты: государственную (судебную, административную, прокурорскую) и негосударственную (общественную, третейскую, нотариальную, самозащиту права и добровольное удовлетворение).

Деятельность Уполномоченного по правам человека, деятельность Прокуратуры РФ в сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и за законностью правовых актов, а также деятельность неправительственных организаций, В.В. Болгова относит к *формам предзащиты* (выделено нами – А.П.). Автор представляет их как порядок применения уполномоченными лицами специфических мер правового воздействия

40 Болгова В. В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара. 2000. – 240 с.

(предупредительных, воспитательных и прочее), которые, хотя и имеют целью защиту права, но непосредственно не приводят к устранению препятствий в осуществлении субъективного права и (или) законного интереса правообладателя. Под порядком она понимает процессуальный аспект формы защиты, в котором тот или иной уполномоченный орган (субъект) осуществляет защиту права, особый вид правомерной деятельности.

В свою очередь, государственная форма защиты, как показывает изучение литературы, имеет внутреннюю дифференциацию и подразделяется на: судебную (вся судебная система Российской Федерации, включая судебных примирителей) и административную форму (правоохранительные органы, прокуратура, уполномоченный по правам человека); судебную и внесудебную; судебную и досудебную; судебную и несудебную; судебную и альтернативную и т.д.

Как видно из представленного перечисления, судебная форма присутствует в каждом из них. Судебная форма, отражающая одно из конституционных прав человека и гражданина – право на судебную защиту, считается наиболее универсальной⁴¹, действенной, а в некоторых случаях и единственной⁴². Судебный порядок разрешения споров и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций имеет наиболее регламентированный характер.

Вместе с тем, как отмечают авторы, судебная форма разрешения споров и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций не лишена недостатков, что обуславливает необходимость ее оптимизации. Ниже мы специально обратимся к мерам, предпринимаемым с целью оптимизации судебной формы, ограничиваясь в данной части исследования обозначением имеющихся недостатков: перегруженность судов; длительность рассмотрения судом спорных вопросов и т.д.

⁴¹ Казаков В. Л. Система защиты права человека; Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов. 2006. – 205 с.

⁴² Самович Ю. В. Международный механизм защиты прав и свобод человека (Универсальный и европейский аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Екатеринбург. 1999. – 217 с.

Внесудебная форма непротиворечиво представлена как порядок и процедуры разрешения (преимущественно административного) спора во внесудебных формах⁴³. Внесудебная процессуальная форма обеспечивает реализацию права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации.

Как отмечает Ю.Ф. Азаров, наличие у граждан и организаций фактического и юридического права обращаться с различного рода жалобами и иными посланиями к органам государственной власти и, самое главное, наличие юридических последствий подобных обращений в виде удовлетворённых легитимных просьб граждан и юридических лиц является одной из характеристик уровня развития демократии в стране и атрибутивным свойством политического режима⁴⁴.

Нередко, административный (внесудебный) порядок оспаривания обозначается как альтернатива судебному порядку. И административный, и судебный порядок оспаривания, по мнению С.С. Горбунова, имеют свои преимущества и недостатки, оценка которых позволяет заинтересованному лицу определить способ защиты своих прав. В целом, альтернативный порядок предоставляет лицу более широкие гарантии по отстаиванию своих интересов, не возлагая на него обязанность по применению одного из указанных способов в

43 Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2008. – 207 с.; Кипер Н.Г. Сравнительный анализ правового регулирования внесудебной процедуры разрешения административных споров // Вестник экономической безопасности МВД России. 2010 №1. с.28-30; Ривина А.В. Внесудебные механизмы разрешения информационных споров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: М. 2016. – 25 с.; Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2006. 239 с.; Павлова М.С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2011. 218 с.; Рысай Б. Г. Внесудебные формы разрешения административного спора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород. 2018. с. 30.

⁴⁴ Азаров Ю. Ф. Особенности рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия таможенных органов России (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2006.165 с.

первоочередном порядке⁴⁵. При этом подчеркивается, что такая альтернатива определяется правом заинтересованной стороны определять способ защиты прав. В этом случае употребление термина «альтернативный» вполне допустимо, поскольку речь идет об исторически сложившейся возможности выбора между судебным или внесудебным порядками разрешения споров. Таким образом, следует считать корректной дифференциацию государственной формы защиты на судебный порядок и внесудебный (альтернативный) порядок.

Несколько иначе нам видится место досудебного порядка в рассматриваемой классификации. Существенным признаком досудебного порядка является отграничение отдельных категорий споров, по которым, как непреложное условие, предусмотрена обязанность заинтересованной стороны использовать иные формы разрешения споров до обращения в суд. В этом смысле, досудебный порядок является стадией судопроизводства.

Подобное понимание очень четко представлено в сфере административно-правовых отношений. Так, например, Е.В. Давыдова определяет категорию «досудебное обжалование» как способ защиты прав граждан в досудебной стадии судопроизводства; как обязательную предварительную стадию обращения в суд. «Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц является составной частью административно-юрисдикционного процесса, представляет собой регламентированную административно-правовыми нормами деятельность органов государственной власти, направленную на разрешение жалоб и предусматривает до обращения с жалобой в суд обязательную предварительную стадию обращения с данной жалобой в органы государственной власти»⁴⁶.

В сфере гражданско-правовых отношений, как нам представляется, досудебный порядок не имеет такого четкого размежевания, поскольку понятие

⁴⁵ Горбунов, С. С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Екатеринбург. 2012. С. 3.

⁴⁶ Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. С. 7.

досудебные способы разрешения гражданско-правовых споров до передачи дела в суд одновременно допускает и обязанность заинтересованных сторон (претензионный порядок, предусмотренный нормами закона, либо гражданско-правовым договором) и возможность выбора между судебным и внесудебным порядками (третейское производство, процедура медиации) разрешения споров.

Более вариативно представлено обозначение иных юрисдикционных форм разрешения споров, что делает необходимым их более подробное рассмотрение. Так, например, несудебную форму защиты выделяет Ю.Н. Новгородова. Автор считает, что судебная форма является наиболее универсальной, а несудебные формы занимают *второстепенное место* (здесь и далее выделено нами – А.П.)⁴⁷. В предлагаемом Ю.Н. Новгородовой определении несудебной защиты четко сформулировано только то, что защита прав и законных интересов человека происходит без участия органов правосудия. Все остальные характеристики не только не вносят ясность, но и усугубляют неопределенность исследуемого понятия. Например, эта форма защиты включает как собственно защиту права, так и *предзащиту*; это самостоятельный, межотраслевой, охранительный, процессуальный институт, имеющий особое нормативно-правовое регулирование, ... а его субъектами являются как специально уполномоченные органы (государственные и негосударственные), так и сама личность при реализации своего права на защиту.

К способам несудебной формы защиты автор относит: «самозащиту (включающую деятельность личности по необходимой обороне, крайней необходимости; забастовку, самозащиту гражданских прав, право личности на создание общественных объединений и на обращение в общественные объединения) и деятельность специально уполномоченных органов и лиц по защите прав личности, в частности, органов исполнительной власти, прокуратуры и иных органов, в полномочиях которых закреплена деятельность по защите прав человека. И наконец, применительно к несудебной защите права выделяются два

⁴⁷ Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека. С. 5.

вида защиты – государственная (прокурорская, органами исполнительной власти, Уполномоченным по правам человека), и негосударственная (общественная, самозащита права и добровольное удовлетворение, применение уполномоченным лицом мер оперативного характера)»⁴⁸.

Т.К. Сацкевич и А.Д. Засименко также говорят об осуществлении правозащитной деятельности в юрисдикционной и неюрисдикционной формах, разделяя форму юрисдикционную на судебную и несудебную, а именно на: административную и общественную⁴⁹. При этом, сами способы реализации процессуальных норм, регулирующих порядок общественной несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, авторы не разъясняют.

Что касается альтернативной формы разрешения споров, то здесь очевидным представляется разброс мнений относительно оснований ее альтернативности, а именно: чему она «противопоставлена» в диаде. Как было отмечено, альтернативным порядок чаще всего обозначается в сопоставлении с судебным. В сфере административных правоотношений термины «внесудебный» и «альтернативный», также, как и «административный порядок» отнесены к одному и тому же порядку оспаривания, а их синонимичное употребление легально обозначает возможность выбора заинтересованным лицом судебного или внесудебного порядка защиты. В гражданском и арбитражном процессе превалирует понятие альтернативного порядка, что не искажает его сути как внесудебного, однако четко не дифференцирует формы, порядок и способы разрешения споров.

Так, например, по мнению С.С. Сулакшина, альтернативное разрешение споров – это способ внесудебного воздействия на конфликт, целью которого является устранение противоречия между сторонами конфликта или минимизация

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Сацкевич Т. К., Засименко А. Д. Понятие и формы осуществления правозащитной деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы, технологии и инновации в образовании и науке. Сб. научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. Волгоградский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. 2018. С. 154-159.

негативных последствий конфликта для его участников⁵⁰. В работе М.Е. Семеняко, альтернативные способы разрешения споров рассматриваются: как широкий круг механизмов, выступающих альтернативой рассмотрения споров судебной системой государства; как система взаимосвязанных действий сторон и иных лиц по рассмотрению возникшего спора, направленных на его внесудебное урегулирование или разрешение с использованием примирительных или иных не запрещенных процедур, осуществляемых на основании добровольного волеизъявления сторон⁵¹.

Относительно рассматриваемого основания альтернативности, однако следует отметить и иную точку зрения, встречающуюся в литературе. В частности, М.А. Романенко определяет альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина как совокупность процедур, направленных на разрешение правового конфликта путем достижения взаимоприемлемого результата, не обладающей признаками судебного разбирательства, применяющуюся до, во время или вне судебного процесса. Далее автор утверждает следующее: «Поскольку «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом» (ч. 1 ст. 118 Конституции), постольку «альтернативы» собственно правосудию в России нет и быть не может.

Представляется более предпочтительным и корректным использовать два других понятия: «внесудебное разрешение споров» и «судебное разрешение споров»⁵².

Для завершения характеристики альтернативной формы разрешения споров приведем еще один из подходов. Основанием для дифференциации предлагаются

⁵⁰ Сулакшин С.С. Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности: монография. М. 2013. С.78.

⁵¹ Семеняко М.Е. Участие адвоката в альтернативном разрешении споров и примирительных процедурах: автореф. дис. ...канд. юрид. наук:12.00.11. М. 2010. С.11.

⁵² Романенко М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2008. С.9.

процедуры разрешения конфликта⁵³ или способы защиты⁵⁴. На этой основе проводится разграничение альтернативной (негосударственной) формы от государственного обозначения форм. Если обратиться к сути высказываемых предложений, то это означает, что третьей стороной в разрешении споров выступают либо судебные и иные государственные органы различных уровней, участие которых основано на конституционной обязанности государства (государственная форма). Либо иные субъекты, за исключением субъектов, указанных в государственной форме. В этом смысле, можно согласиться с обозначением альтернативы как возможности граждан самостоятельно выбирать форму защиты права. Тем более, как мы уже отмечали, такая возможность заложена в организационно-правовом механизме разрешения споров, исправления допущенных нарушений и восстановления прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Более существенным, и возможно ошибочным, нам представляется разграничение альтернативной и государственной форм защиты по способам разрешения споров, следствием чего является исключение из механизма государственной защиты альтернативных процедур примирения сторон с участием посредника. Именно в таком контексте мы интерпретируем рассматриваемую позицию. К государственной форме авторы относят юрисдикционные процедуры, к альтернативной форме - юрисдикционные и неюрисдикционные.

Об этом же, например, говорит Ю.С. Колясникова: «примирительные процедуры, и способы альтернативного разрешения спора есть обособленные самостоятельные виды ликвидации конфликтов, существующие параллельно и

⁵³ Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции. С. 306.

⁵⁴ Михель Д.Е. Внесудебные процедуры разрешения споров в континентальной правовой традиции: история развития и формирование доктрины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Пенза. 2020. 24 с.

являющиеся альтернативными по отношению друг к другу и к разбирательству в государственном суде»⁵⁵.

При таком подходе можно заключить, что возможность использования примирительных процедур и составляет основу для дифференциации государственной и альтернативной форм разрешения споров, исправления допущенных нарушений и восстановления прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Юрисдикционные процедуры, как известно, предполагают разрешение спора третьей стороной, уполномоченной принимать обязательное для сторон решение. Неюрисдикционные – подразумевают разрешение спора или конфликта с помощью разнообразных по содержанию и форме альтернативных процедур, которые основаны на принципе компромисса.

Однако, следует заметить, что в последнее время достаточно заметно проявила себя противоположная тенденция – тенденция к интегрированию примирительных процедур в юрисдикционную форму защиты. Так, существенным шагом в этом направлении следует считать принятые Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ (далее – ФЗ от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ)⁵⁶ поправки в судебный порядок разрешения споров, исправления допущенных нарушений и восстановления прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Аналогичные предложения, пока еще на уровне их обоснования, высказываются в аспекте совершенствования внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров⁵⁷.

⁵⁵ Колясникова Ю. С. Примирительные процедуры в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2009. С.9.

⁵⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26 декабря 2019 г. № 197-ФЗ (последняя редакция) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁷ Приженникова А. Н. Медиация в административном судопроизводстве: быть или не быть? // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 71-72; Рожкова Д. Д. Альтернативные способы урегулирования административно-правовых споров, подлежащих рассмотрению в судебном порядке // <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-sposoby-uregulirovaniya-administrativno-pravovyh-sporov-podlezhaschih-rassmotreniyu-v-sudebnom-poryadke> (дата

Современному международному сообществу известны следующие виды альтернативных способов разрешения споров: арбитраж (третейский суд), медиация, консилиация, переговоры, посредничество омбудсмена, экспертное определение, партисипативная процедура, а также «ноу-хау институт» - онлайн-разрешение споров. Российское законодательство в своем арсенале имеет переговоры; посредничество, (медиация; судебное примирение); арбитраж (третейское разбирательство). Процессуальные кодексы содержат указание на возможность применения, других примирительных процедур, которые бы не противоречили законодательству.

Альтернативные способы разрешения споров предлагается классифицировать по различным основаниям. В первую очередь, их можно разделить на примирительные процедуры и иные способы альтернативного разрешения споров. К первой группе относятся переговоры, медиация, консилиация, партисипативная процедура; ко второй группе относится арбитраж (третейское разбирательство), экспертное заключение (определение), посредничество омбудсмена.

Далее, основанием для классификации можно выделить обязательность выносимого решения. Соответственно альтернативные способы разрешения споров подразделяются на обязательные (арбитраж, экспертное заключение (определение)) и необязательные (переговоры, посредничество в различных вариациях).

По характеру проводимой процедуры – состязательные (арбитраж) и консенсуальные (переговоры, посредничество); по обязательности их применения – добровольные и обязательные (когда альтернативный способ разрешения спора применяется в силу указания закона или обязательного указания суда или иного органа); по форме проведения – юрисдикционные (арбитраж) и неюрисдикционные

обращения 23.11.22 г.); Рысай Б.Г. Медиация как форма разрешения административного спора // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2018. № 2. С. 123-128; Шевчук П. П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4. С. 244 и др.

(переговоры, посредничество); по сложности – простые (когда используется только одна процедура альтернативного способа разрешения споров) и комбинированные (когда сочетаются элементы двух или более процедур (посредничество-арбитраж)).

Предложенные классификации, группируя по одному из указанных выше признаков, на наш взгляд, позволяют дать обобщенную характеристику альтернативным процедурам. Так переговоры, медиация, консилиация, партисипативная процедура имеют добровольный характер, относятся к примирительным процедурам, по которым выносятся неюрисдикционные решения, исполнение которых необязательно. В отличие от них, в ходе третейского разбирательства, строящегося на принципах состязательности, выносятся обязательные для исполнения сторонами спора юрисдикционные решения. Кроме того, предусмотренная для комбинированных процедур возможность сочетать элементы двух или более процедур показывает не только разнообразие, но и допускает их качественные различия. На наш взгляд, в данном случае понятием «альтернативная процедура» одновременно охватываются два понятия: «порядок» и «способ».

В этой связи, еще раз важно подчеркнуть отсутствие легального определения понятию альтернативной процедуры, что делает возможным понимать под ней и форму, и порядок, так и собственно способы разрешения споров. Последние, как мы заметили, в ряде исследований обозначаются как технология. Это позволяет поставить вопрос об их дифференциации на примере арбитража (третейского разбирательства). В исследовании О. Н. Здрок⁵⁸ показано, что это далеко не единственная комбинированная процедура. Однако, выше он уже был рассмотрен нами в контексте негосударственной формы и внесудебного порядка рассмотрения споров. Добавим только, что данная процедура имеет много схожих черт с судебным порядком, относится лишь к отдельным категориям споров и

⁵⁸ Здрок О.Н. Примирительные процедуры в цивилистическом процессе: современная теоретическая концепция: монография. Минск. 2013. 108 с. // <https://elib.bsu.by> (дата обращения 03.12.2022 г.).

предусматривает их рассмотрение арбитром или группой арбитров в частном порядке в соответствии с процедурой, которая устанавливается арбитражным институтом или самими сторонами. В арбитражном заседании принимают участие стороны, их представители, а также могут принимать участие свидетели, эксперты, по окончании разбирательства выносится решение, которое может быть принудительно исполнено, если стороны отказываются исполнять данное решение добровольно.

Сказанное позволяет рассматривать арбитраж (третейское производство) как альтернативную государственной – негосударственную форму разрешения споров. Как альтернативный судебному – внесудебный порядок. Обязательное для сторон арбитражное решение обеспечивается юрисдикционным порядком третейского производства. При этом порядок арбитража может дополнительно включать, наряду с юрисдикционными, и неюрисдикционные процедуры. По сути, согласно ранее представленной классификации – процедуры примирительные. На наш взгляд это связано с их назначением, а именно с устранением имеющихся у сторон спора противоречий, связанных не с нормами права, а с их реализацией. Но эта же логика воспроизводима не только в отношении третейского производства, но и в целом в отношении внесудебного и судебного порядков.

Как видим, в проанализированных нами источниках, содержится достаточно широкая интерпретация альтернативных способов разрешения споров. Ее недостатком является отсутствие четкой дифференциации способов, форм, порядка и собственно технологии разрешения споров, а также единого основания для их классификации. В результате, характеристика альтернативных способов строится в аспекте их исключения, а в некоторых случаях и прямого противопоставления государственным способам защиты прав, что представляется не вполне корректным. Вместе с тем, не вполне корректной, следует считать трактовку альтернативных способов разрешения споров в их узком смысле, только как альтернативные процедуры примирения.

Вместе с тем, обобщение сложившихся традиций в развитии представлений об альтернативных способах разрешения споров выявляет их сущность и признаки.

1. Понимая альтернативу, как свободу выбора, мы предлагаем считать право заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав принципиальной основой механизма альтернативного разрешения споров, определяющей его цель и предназначение. А именно – обеспечение возможности выбора способов защиты, предоставление лицу более широких гарантий по отстаиванию своих интересов. Очевидно при этом, что по своей сути выбираемые способы не альтернативны друг другу, а своей совокупностью обеспечивают свободный выбор. Сделанный нами акцент выявляет сущность механизма альтернативного разрешения споров, что позволяет интерпретировать его как систему взаимодополняющих способов разрешения споров, обеспечивающих в своей совокупности возможность выбора, и, соответственно, реализации права заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав.

Предложенное понимание механизма альтернативного разрешения споров преодолевает противопоставление альтернативных способов государственному правосудию, их прямое отождествление с процессуальными формами рассмотрения частноправовых споров, или непосредственно с примирительными процедурами. Позволяет завершить в целом дискуссию по вопросам относимости альтернативных способов разрешения споров к частно-правовому и/или публично-правовому регулированию правозащитных отношений.

2. Юридическая и организационная природа альтернативных способов разрешения споров определяет их форму, порядок и соответствующие методы, что задает возможность их дифференциации. Альтернативные способы разрешения споров могут быть дифференцированы:

- по форме организации на государственную и/или негосударственную формы защиты;
- по процессуальной форме (порядку) на судебный порядок и/или внесудебный порядок разрешения споров;
- собственно по способам разрешения споров на юрисдикционные и/или неюрисдикционные.

3. Отличающая от иных видов правовых споров специфика административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, может быть положена в основу установления особенностей альтернативного механизма их разрешения. Это обособленность государственной формы защиты, определяющей порядок и судебного, и внесудебного разрешения административно-правовых споров.

Глава 2. Генезис и факторы формирования альтернативного механизма разрешения административно-правовых споров

§ 1. Историко-правовой генезис института альтернативного разрешения административно-правовых споров

Исторически, формирование институтов разрешения административно-правовых споров осуществлялось в контексте более фундаментальной проблемы – обеспечения всесторонней и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Задолго до отраслевой дифференциации права, выделения в нем права административного и административного процесса, тем более до категориального осмысления административно-правовых споров, механизмы их разрешения формировались как неотъемлемая часть общего процесса эволюции форм, порядка и непосредственно способов защиты прав человека. В этом смысле, обращение к истокам становления самой проблемы защиты прав человека и анализу исторического опыта ее практического решения приобретает значение в аспекте выявления предпосылок и закономерностей становления и развития институтов разрешения административно-правовых споров.

Ретроспективный анализ проблемы представляется уместным предварить словами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и советника Президента – председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Т. Н. Москальковой: «Для каждого исторического периода характерен свой набор вызовов и угроз, свой набор инструментариев защиты и свой уровень нравственно-правовой культуры, который позволяет установить порог терпимости к несправедливости, нарушению закона и нарушению прав и свобод человека и гражданина. Поэтому каждый раз нам

кажется, что этой работы мало, и каждый раз мы стремимся к новому этапу, более высокому уровню защиты прав и свобод человека и гражданина»⁵⁹.

В контексте рассмотрения факторов развития правозащитных механизмов, нам представляется важным еще одно мнение, высказанное В.В. Чуксиной: «Сегодня нет таких стран, которые бы проводили целенаправленную государственную политику дискриминации и нарушения прав и свобод человека и гражданина. Однако нет и такой страны, где бы в большей или меньшей степени не нарушались права человека.... Но именно в этой сфере возникают «парадоксы демократии»: чем более демократичнее государство, тем больше у него механизмов (в первую очередь государственных) для защиты и обеспечения прав человека; чем более граждане осведомлены о своих правах, тем больше жалоб на их нарушения поступает в различные инстанции (включая конституционные суды, Европейский Суд по правам человека и др.). Именно поэтому проблему совершенствования государственных правозащитных механизмов можно отнести к разряду «вечных»⁶⁰.

Будучи, как было сказано, характерным для каждого исторического периода «набор вызовов и угроз» может в концентрированном виде выражать: актуальную, для каждого периода, оценку ситуации с защитой прав человека; условия, причины и характер возникавших проблем в сфере реализации и защиты прав; движущие факторы, побуждающие сферу правозащитных отношений к трансформации, а также основные направления совершенствования механизмов защиты прав. В контексте сказанного, изучение историогенеза проблемы имеет своей целью выявление предпосылок, движущих факторов и перспектив развития механизмов защиты прав человека. Не менее важной, нам представляется возможность

⁵⁹ Стенограмма парламентских слушаний на тему "Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития" 24 октября 2018 года // council.gov.ru > media > files 30 окт. 2018 г. (дата обращения 20.01.2020 г.).

⁶⁰ Чуксина В.В. Правозащитная деятельность государства в области прав человека в условиях глобальной стандартизации прав человека // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 4А. С. 17.

проследить эволюцию «набора инструментариев защиты» в аспекте их альтернативности, истории зарождения и развития.

Следует отметить, что вопросы периодизации процесса эволюции общественных представлений и самих идей о правах человека, становления института личных прав и свобод и т.д. достаточно подробно исследованы на междисциплинарном (история, философия, правоведение) уровне. В силу известности и изученности исторических фактов, их широкого обсуждения, а также ограничиваясь рамками настоящего исследования, мы полагаем излишним подробное воспроизведение характеристики исторических периодов. Вместе с тем, объективно существующая связь и взаимная обусловленность в развитии института прав человека и механизмов их защиты не позволяет полностью исключить их рассмотрение. В этой связи, обозначим здесь основные векторы в становлении проблемы прав человека, сосредоточившись на исторически обусловленных формах и способах разрешения споров с целью выявления предпосылок и движущих факторов их развития.

Обобщение имеющихся в литературных источниках мнений определяет нашу исследовательскую установку. В ее основе лежит вывод о том, что под влиянием цивилизационного фактора, и в логике общественно-исторического развития, последовательная реализация тенденции к признанию прав и свобод человека сформировала запрос не только на их формализацию и правовое закрепление в качестве естественных и неотъемлемых ценностей, но и на выработку механизмов защиты.

В истории становления и развития проблемы защиты прав человека отчетливо наблюдаются два этапа. Первый этап – этап ее эмпирического осознания и попыток практического решения, который условно можно обозначить как донаучный этап. Второй этап – этап теоретического осмысления и генезиса правовых норм, в которых были сформулированы и закреплены как сами права человека, так и механизмы их защиты.

Как известно, своеобразной точкой отсчета в многовековой истории проблемы защиты прав и свобод человека принято считать V – VI в.в. до н.э. С этим

периодом связывают зарождение идеи прав человека в древних полисах (Афинах, Риме). Относясь с большим уважением к этому зафиксированному в исторических памятниках факту, мы допускаем, что осмыслению этой идеи предшествовали, и во многом способствовали, наблюдения за попытками человека реализовать свои права.

На донаучном этапе закладываются первичные представления о естественных для человека потребностях, интересах и притязаниях. Процесс их осмысления строится на уровне обыденного сознания, т.е. на основе повседневной практики, жизненного опыта и здравого смысла.

В предыстории постановки проблемы важно заметить, что в рассматриваемый период права еще не определены терминологически, но уже воспринимаются человеком как имеющиеся у него потребности и интересы. В процессе общественного взаимодействия у человека интуитивно формируются первичные представления об имеющихся у него потребностях и интересах, происходит постепенное осознание этих потребностей в виде прообраза прав. Первоначально, представление человека о том, что у него могут быть какие-то права (в виде потребностей, интересов и притязаний) проявляется как естественная, и нередко спонтанная, реакция на окружающих людей и общество в целом, и реализуется непосредственно в простейших мотивах поведения. Заметим, что в последующем естественная природа прав человека получила официальное признание и в настоящее время зафиксирована в частности в ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации: основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения⁶¹.

Однако, в процессе реализации притязаний человек не может быть абсолютно свободным, поскольку он неизбежно сталкивается с потребностями и интересами других людей. В конкуренции притязаний возникает необходимость

⁶¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ)// СПС КонсультантПлюс.

отстаивать их и защищать. Возвращаясь к отмеченной выше естественности и спонтанности зарождения прав человека, полагаем, что и способы защиты формировались аналогичным образом. Следовательно, в предыстории становления человека как носителя прав, он одновременно становится и защитником своих притязаний. Заметим в этой связи, что современное представление о человеке, как о субъекте правозащитной деятельности, имеет исторические предпосылки и формально отражено в ч. 2 ст.45 Конституции Российской Федерации: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»⁶².

В дальнейшем, этот процесс индивидуального осознания прав и необходимости их защиты распространяется и затрагивает все большее число людей. При всем разнообразии поступков участников общественного взаимодействия, обращает внимание Д.А. Саблин: «...кристаллизуются определенные устойчивые нормы, эталоны, ценности, которые способны упорядочивать этот процесс, сочетать интересы различных индивидов в рамках исторически складывающегося бытия с его способом производства, духовной культурой, государственностью»⁶³.

Так, постепенно в обществе складываются представления о естественных для человека потребностях и интересах, формируется запрос на их удовлетворение. Кроме того, ставятся вопросы установления объема притязаний и их обоснованности, дифференциации претендующего круга лиц и даже предпринимаются попытки их практического регулирования. В этой связи следует отметить религиозно-нравственные истоки прав человека⁶⁴, а также их регулирующую функцию. Разумеется, осознание того факта, что у человека могут быть потребности, интересы, притязания, а впоследствии и права не имело еще общего признания и даже распространенного характера. Между тем, указанные

⁶² Там же.

⁶³ Саблин Д. А. Права человека: Учебное пособие. – Оренбург: ОГУ. 2004. С.11.

⁶⁴ Соловьев Э.Ю. Права человека в политическом опыте России (вклад и уроки XX столетия) Реформаторские идеи в социальном развитии России. М.1998.

процессы имели несомненное значение. Во-первых, была подготовлена почва для перехода от обыденного принятия мысли о присущих человеку притязаниях на определенный объем благ и условий жизни, к новому качественному уровню осознания прав человека. Во-вторых, постепенно стал формироваться запрос на общественное и государственное содействие реализации притязаний человека, соответствующих его принадлежности к тому или иному классу или сословию, в зависимости от религиозных традиций, от уровня развития и зрелости государства, от особенностей самого общества. Таким образом, был заложен вектор – от становления, оформления и распространения самой идеи прав человека – к ее практическому воплощению.

Сделанный нами акцент на донаучном этапе обусловлен тем, что он позволяет обозначить потребности повседневного регулирования взаимоотношений в рассматриваемой сфере как ведущий и практически единственный фактор зарождения конкретных форм и способов защиты прав человека. Их понимание формируется путем наблюдения за реализацией индивидуальных потребностей и притязаний, их эмпирического обобщения. Эмпирическим путем вырабатываются и элементарные способы защиты, закладывается тенденция к выделению субъектов защиты прав.

Оценивая этот исторический период в аспекте характерных «вызовов и угроз», можно сказать, что уже в этом своем состоянии и качестве он заложил основу для создания «набора инструментариев защиты». Мы имеем в виду явную тенденцию к пониманию необходимости, но недостаточности, самостоятельного участия человека в защите собственных прав. Так, по мнению А.В. Петрова и А.А. Юнусова, возникшие еще при первобытнообщинном строе, права человека как определенные требования (притязания) необходимого минимума условий нормальной жизнедеятельности опирались на выработанные практикой обычаи, традиции, ритуалы и ставили своей целью обеспечить взаимодействие членов первобытного общества (рода, племени и т.д.)⁶⁵.

⁶⁵ Петров А. В., Юнусов А. А. Развитие общества и прав человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2005. № 8 (48). С. 19.

В отмеченном факте мы отчетливо наблюдаем подтверждение того, что в конкуренции притязаний отдельных личностей привлечение посредников к разрешению споров являлось целесообразным и обуславливалось потребностями практики. История человечества свидетельствует о том, что при «возникновении конфликтных ситуаций люди весьма охотно обращались к процедурам альтернативного разрешения споров (примирительным процедурам) как наиболее действенным и эффективным средствам разрешения конфликтов. По своему содержанию и форме, эти процедуры были весьма разнообразны, но, тем не менее, не было ни одного этноса, который проигнорировал бы значимость обычаев и традиций, регламентирующих процесс примирения»⁶⁶.

В контексте эволюции форм и способов разрешения споров, становление института посредничества означало не только появление нового субъекта «правозащитной» деятельности, но и его функциональное развитие, положившие начало процедурам и способам примирения, основанных на моральных, нравственных и религиозных нормах, что, используя современную терминологию, можно обозначить как неюрисдикционные способы разрешения споров.

В целом, определяя значение этого периода, следует подчеркнуть, что на этапе донаучного познания, под влиянием потребностей практики, строится предыстория механизмов защиты прав. В частности, закладывается прообраз организационного компонента в части определения субъектов защиты, а именно – сам человек и общество. Кроме того, формируются способы защиты – самозащита и способы общественного регулирования. При этом подчеркнем, что дифференциация и субъектов, и способов защиты, осуществляется эмпирическим путем.

Сказанное в контексте исторических предпосылок формирования механизмов защиты прав, на наш взгляд, может быть интерпретировано как обусловленность эволюции и дифференциации форм и способов разрешения споров закономерностями общественного развития, согласно которым защита прав

⁶⁶ Абдулаева Ч.С. Некоторые историко-правовые аспекты процедур примирения с потерпевшим // История государства и права. 2008-№8. С. 9-10.

человека перестает быть только самозащитой. Возникает необходимость в общественном регулировании этого процесса.

Генезис правовых норм, в которых права человека были сформулированы и закреплены, происходил одновременно и на основе теоретического осмысления прав человека как объекта защиты. Условно рассматриваемый период можно было бы обозначить как этап научного познания, хотя его содержание не может связано исключительно с достижениями науки. Однако, именно их можно отнести к той побудительной силе, которая, в совокупности с действием цивилизационного фактора, придала новый импульс в становлении и развитии правозащитных механизмов. Особенности и неравномерность цивилизационных процессов, безусловно, определяли темпы и конкретную, не всегда совпадающую, хронологию генезиса проблемы в отдельных государствах, что впрочем, не нарушает обозначенной логики в целом: от зарождения идей демократии, свободы и равенства (Платон, Аристотель и др.) к философскому осмыслению базовых, для формирующейся концепции, прав человека, понятий, теоретических моделей функционирования государства и взаимоотношений его с системой «личность – общество»⁶⁷.

Итог теоретического осмысления проблемы прав человека выразился в формировании различных концепций правопонимания: естественно-правовая (акцент на личных правах); позитивизм (политические права); марксизм (социально – политические права). Говоря о том, что становление прав и свобод человека и гражданина является результатом длительного исторического развития, Е.В. Киричек характеризует этот процесс как одну из «вечных» проблем социально-культурного развития человечества, прошедшую через тысячелетия. В

⁶⁷ Амирханов А. А. Генезис идеи прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Махачкала. 2006. 212 с.; Бережнов, Л.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. / Л.Г. Бережнов. - №1.: Изд-во МГУ, 1991. 58 с.; Куракина Ю. В. Соотношение прав человека и прав гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2013. 236 с.; Тарасов Д. Н. Институционализация защиты прав человека в современном политическом континууме: Методология, технология и политическая практика: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. науч. Нижний Новгород. 2004. 162 с. и др.

различные эпохи эта проблема, неизменно оставаясь политико-правовой, приобретала то религиозное, то этическое, то философское звучание в зависимости от социальной позиции находившихся у власти классов, заинтересованных в обосновании и оправдании существующего классового распределения прав и обязанностей в обществе, от исторического этапа социального развития. А далее, автор справедливо обращает внимание на то, что становление прав человека как сложного многомерного явления связано с генезисом правовых норм, в которых сформулированы права человека⁶⁸.

В аспекте мультидисциплинарности проблемы прав человека обращение к ней ученых-правоведов представляется совершенно естественным и закономерным. Между тем, говоря о вкладе юридической науки, полагаем возможным отметить ее особое место и роль. Прежде всего, необходимо напомнить, что юриспруденция, как и многие другие гуманитарные науки, дифференцировалась из универсального философского знания. А потому, в трудах Аристотеля, Платона, Сенеки, Сократа и многих других философов содержится и юридический аспект интерпретации понятий равенства, справедливости, свободы, власти и т.д. Таким образом, в многовековом пути от осознания до признания их приоритетности, права и свободы человека, как объект научных исследований в сфере юриспруденции, формировался постепенно.

Не следует отрицать того, что ограниченные возможности науки изначально сдерживали наполнение прав и свобод человека юридическим содержанием. Однако главную причину, послужившую толчком к выделению юридического аспекта в объекте исследования, мы видим в исторически последовательном формировании запроса на нормативно-правовое закрепление прав человека. Первоначально, этот вопрос решался исключительно в практической сфере

⁶⁸ Киричек Е.В. Эволюция конституционных прав и свобод человека и гражданина Раздел 2. Проблемы государственного и муниципального Строительства №1 2006 С. 26; Его же: Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2014. 537 с.

принятием законов. Одним из ранних примеров тому является Великая хартия вольностей (Англия, 1215 г.). Но в XVIII - XIX вв. уже появляется традиция внесения прав человека в публичное законодательство: Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция); Билль о правах 1776 г., Конституция США 1787 г., Билль о правах 1791 г. (США); включение прав личности в конституции ряда стран (Швейцария, Италия, Дания, Испания и др.). Нарастающим итогом обозначенных процессов следует считать переход на межгосударственный уровень правового регулирования проблемы прав человека.

В послевоенный период XX века права человека и их защита перестают быть только внутригосударственной проблемой и становятся предметом повышенного внимания всего мирового сообщества, закладывая вектор на развитие межнациональных механизмов защиты прав. Кульминацией можно считать Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948г, провозгласившей «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путем национальных и международных прогрессивных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств - членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией»⁶⁹.

На примере Всеобщей декларации прав человека мы хотели бы еще раз обратиться к словам Т. Н. Москальковой, но интерпретировать их в контексте преодоления «вызовов и угроз». В этом смысле и содержание, и дух, и даже название этого документа позволяют рассматривать его как безусловное достижение – права человека признаны, провозглашены, декларированы. Между тем, термин «декларация» не только созвучен с «декларативностью», но и

⁶⁹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). Преамбула http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения 27.08.2020 г.).

вскрывает новый «набор вызовов и угроз», характерный, например, для кризиса современного периода. В этом смысле можно говорить о том, что достижения каждого предшествующего исторического периода подготавливают почву, выявляют новые задачи и задают направления в исследовании проблемы защиты прав человека.

Оценивая в целом результаты научного осмысления проблемы защиты прав человека и генезиса правовых норм, можно констатировать, что данные процессы шли по пути:

- от зарождения идей гуманизма в умах отдельных ученых и просвещенных граждан к признанию приоритета человека в обществе все большим числом лиц;
- от общего гуманистического понимания к утверждению высшей ценностью человека, его права и свободы;
- от формирования и активного распространения просвещенным сообществом самой идеи к попыткам ее практической реализации;
- от осознания прав человека к их правовому закреплению;
- от отдельных, точечных попыток изменить положение человека в обществе к государственно-правовым реформам;
- от воплощения идеи отдельными государствами и странами к пониманию на межгосударственном уровне того, что соблюдение прав и свобод человека выступает обязательным признаком (атрибутом) демократического устройства государства и критерием оценки проводимых в обществе изменений и преобразований.

Отмеченные процессы носили устойчивый и необратимый характер, сформировали запрос на создание принципиально новых форм взаимоотношений между человеком и государством, и побудили соответствующие серьезные преобразования в обществе. Общим итогом длительного исторического развития стали: четкое понимание эталонов и стандартов, формирование каталога прав человека, закрепление последнего в международных документах и конституциях правовых государств.

Однако, в аспекте исследуемой проблемы, важно подчеркнуть, что указанные выше процессы послужили необходимым условием для эволюции форм, порядка и способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Их формализация и правовое закрепление в качестве естественных и неотъемлемых ценностей востребовали выработку соответствующих, основанных уже на нормах права, механизмов защиты, заложив тем самым основу государственно-правового регулирования правозащитных отношений.

Безусловно, отмеченную выше логику воспроизводит и вектор формирования национального опыта защиты прав человека в России. Между тем, в условиях российской действительности, содержание этих процессов имело конкретное преломление. В контексте общих тенденций формирования представлений о правах человека, Россия «подготавливала» свои собственные, основанные на нормах православной этики и морали, позиции для рецепции идеи равенства, справедливости, прав человека.

В этом смысле, встречающиеся в литературе высказывания относительно того, что идеи о правах человека были занесены в Россию в XVIII веке извне, представляются не вполне обоснованными. В самом деле, дух просвещения, с новым гуманистическим отношением к человеку, пришел и в Россию. Этому в немалой степени способствовала сама Екатерина II. Хорошо известно, что императрица состояла в личной дружбе и переписке с великими мыслителями того времени, в частности с Ж.-Ж. Руссо, одним из признанных разработчиков естественно-правовой концепции прав человека. Однако, транслируемые идеи о правах человека могли быть восприняты только в случае их соответствия сложившемуся мировоззрению. Всеобщая идея о правах человека не могла оказаться чуждой, поскольку задолго до XVIII века она уже вызревала в умах наиболее прогрессивных членов российского общества.

Ссылаясь на работу Е.В. Киричек, напомним некоторые из них: за равный для всех суд выступал Симеон Полоцкий (1629-1680); Ю. Крижанич (1618-1683) утверждал, что достижение свободы возможно только там, где каждый человек пользуется своим трудом и распоряжается своим имуществом; А.Л. Ордин-

Нащокин (1605-1680) считал необходимым предоставление городам некоторых политических и экономических прав; И.Т. Посошков (1652-1726) говорил о необходимости ряда процессуальных гарантий прав личности, о принципах равенства, состязательности при осуществлении правосудия; В.Н. Татищев (1686-1750) считал, что неволя и рабство противоречат христианству. К числу носителей идеи всеобщего равенства автор относит старообрядцев, поскольку это движение по ряду позиций претендовало на независимость от власти⁷⁰. В этой же работе приводится исторический пример существовавшего «права печалования» - права на заступничество со стороны Церкви за тех, кто притесняется светскими властями, в том числе, и в вопросе защиты личных интересов.

Таким образом, мы можем констатировать несомненную готовность России включиться в рамках общей тенденции становления и развития прав человека в этот процесс. В этом смысле можно сказать, что в XVIII веке западные концепции и идеи о правах человека были не столько «занесены извне», сколько послужили катализатором движения России в заданном направлении.

В контексте обозначенной самобытности российского пути нам представляется интересным вывод А.В. Петрова о том, что идеи о правах человека, их теоретическое, правовое осмысление, попытки политического решения намного опередили свое время в Российской империи, оказались невостребованными⁷¹.

К таковым, на наш взгляд, можно отнести значимые государственно-политические решения и (или) попытки решения проблемы прав человека «с точки зрения юридического смысла»: правового закрепления прав человека. Так, например, опережая саму идею прав человека, тем более ее теоретическое и правовое осмысление, указами Екатерины II дворяне получили «вольность» и «свободу» на все времена («Жалованная грамота дворянству», 1785 г.), а горожане

⁷⁰ Киричек Е.В. Эволюция конституционных прав и свобод человека и гражданина // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2006. №1. С. 30.

⁷¹ Петров А. В. Эволюция идей о правах человека в Российской Империи, XVIII- начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2003. С. 8.

освобождались от обязанности бесплатно работать на государство («Жалованная грамота городам», 1785 г.).

Нереализованными остались: «Указ о вольных хлебопашцах» Александра I, разрешающий помещикам добровольно отпускать крестьян на свободу с землей с обязательным заключением договора, утверждаемом в особом порядке (1803 г.); проекты конституции П.И. Пестеля⁷² и Н.М. Муравьева, требующие отмену крепостного права (1821-1822 гг.).

Воплощение в жизнь «Манифеста об отмене крепостного права» и «Положение о крестьянстве» (19 февраля 1861 г.) существенно сдерживалась суммами платежей, которые крестьяне должны были выплачивать бывшим помещикам. Условия для реального освобождения крестьян были обеспечены значительно позже манифестом Николая II «Об улучшении благосостояния и облегчении положения крестьянского населения» (1905 г.).

В целом, надо признать, что проведенные в 60-х гг. XIX в. реформы (Крестьянская 1861 года, Земская 1864 года, Судебная 1864 года) открыли дорогу правовому закреплению личных прав⁷³.

В диссертационном исследовании Т. К. Кирилловой показано, что основное направление эволюции правового положения российских подданных составлял переход от неопределенности, способствующей государственному произволу, к законодательному закреплению прав и обязанностей. После отмены крепостного права, эволюция законодательства в этой области шла от закрепления прав конкретного сословия к формулировке некоторого объема «общих» прав и обязанностей российских подданных Права и обязанности, составляющие

⁷² Конституция П.И. Пестеля получила впоследствии название «Права человека».

⁷³ Анохин Ю.В. Обеспечение прав человека: Учебник / Ю.В. Анохин Барнаул: Барнаульский юридический ин-т МВД России. - 2016. 600 с.; Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: эволюция развития // <http://www.aasp.ru/info/articles/1/112.html> (дата обращения 04.10.2020 г.); Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис..... д-ра юрид. наук. М. 2014. 537 с.; Петров А. В., Юнусов А. А. Развитие общества и прав человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2005. № 8 (48). С. 18 -21 и др.

основу правового статуса российских подданных, содержались в разрозненных нормативных правовых актах, часто противоречащих друг другу⁷⁴.

В начале XX в. эта тенденция усилилась: в резолюциях Земских Съездов, фактически была представлена первая в истории России публичная декларация прав человека (сентябрь 1904 и июль 1905 гг.); манифест Николая II «Об усовершенствовании государственного порядка», объявил незыблемыми основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов (1905 г.) и т.д.

Одновременно с указанной тенденцией, в подтверждение ранее высказанного тезиса об исторической обусловленности эволюции механизмов защиты прав человека процессами общественного развития, становления государственной власти, в Российском государстве шло формирование порядка и способов разрешения конфликтов и споров, возникавших в правореализационной сфере.

Так, например, Е.В. Давыдова отмечая, что жалоба, как наиболее простое и эффективное средство защиты граждан от злоупотреблений и произвола властей, появляется с момента возникновения государственности и формирования государственной власти, приходит к выводу о первичности внесудебных видов обжалования в России⁷⁵. Анализируя историю возникновения досудебного порядка обжалования, автор показывает этот процесс как постепенный переход от отсутствия (Русская правда, Новгородская и Псковская судные грамоты) к закреплению права обращаться с челобитными вплоть до самого государя (Судебник 1497 года), к регламентации процедуры подачи, рассмотрения и вынесения решения по жалобе (Судебник 1550 года), к установлению субординации при подаче челобитных (Соборное уложение 1649 года), к

⁷⁴ Кириллова Т. К. Правовое положение подданных Российской Империи после отмены крепостного права и роль МВД в защите их интересов: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб. 2006. С.9.

⁷⁵ Давыдова Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2008. 207 с.

учреждению специальной государственной должности «генерал-рекетмейстера» для приема челобитий (Указ Петра I от 23 февраля 1722 года).

Начало разработки законодательных актов, распоряжений, инструкций, определяющих как форму соответствующих документов, так и порядок работы с ними, т.е. «становление процесса просительного документирования в России принято связывать с Указом императора Николая II от 18 февраля 1905 г., предоставившим право подачи прошений всем без исключения гражданам России»⁷⁶.

По мнению Д.В. Березовского, в Российской империи в период с 1861 по 1905 были юридически закреплены основные гарантии реализации и защиты субъективных прав и свобод личности: право на судебную защиту своих прав и свобод; право на обращение за защитой своих прав к земскому, губернскому начальнику, а также к Императору; право на самозащиту прав и свобод; право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц⁷⁷. Как видим, уже в этот период закладываются основы альтернативного (судебного и внесудебного) подхода к порядку разрешения споров, возникающих в сфере реализации и защиты прав.

Рассматриваемый период в целом можно было бы охарактеризовать как самый прогрессивный не только в развитии правового статуса жителей Российской империи, но и публично-правового регулирования защиты прав. После судебной реформы конца 19 века, как отмечает С.П. Сальников, в России начало действовать весьма прогрессивное законодательство и судопроизводство: «было осуществлено отделение суда от администрации, включавшее гласность и состязательность судебного процесса, несменяемость судей и судебных следователей (судьи и следователей могли быть уволены по собственному желанию или в соответствии с

⁷⁶ Азаров Ю. Ф. Особенности рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия таможенных органов России (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2006.165 с.

⁷⁷ Березовский Д. В. Права и свободы жителей Российской Империи в период становления и развития капитализма, 1861 - 1905 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2003. С.7

приговором суда), были введены суд присяжных (сословных представителей) и институт адвокатуры (присяжных поверенных)»⁷⁸.

Обеспечение реализации прав и свобод становится важнейшей задачей государства. А по меткому выражению Е.В. Киричека, в России была предпринята попытка создания демократического правового государства с фундаментальными правами и свободами личности⁷⁹.

В этом же ключе воспринимаются и заслуги русских юристов дореволюционного периода в теоретическом осмыслении прав человека: «Трактовки института прав человека, данные российскими учеными-юристами, по своей масштабности, глубине теоретической разработки, уровню обобщения западного опыта и учета национально-исторической специфики России являются «золотым фондом» отечественного правового наследия»⁸⁰.

Но, как известно эта попытка создания демократического правового государства была прервана в 1917 году. В оценке эволюции прав человека советского периода звучат различные мнения. На наш взгляд, это связано и с объективной сложностью, и неоднозначностью реально происходящих процессов, так и с политизированностью, доходящей до предвзятости позиции экспертов. Кроме того, имеет значение как оцениваемый период, так и время, когда делается оценка.

Так, например, в тезисном изложении позиция Э.Ю. Соловьева выглядит следующим образом: жертвенный отказ от прав человека; циничная откровенность марксистских отрицаний права (и, конечно же, нормативного ядра всякой цивилизованной правовой системы в виде всеобщих, неотчуждаемых прав-свобод);

⁷⁸ Сальников С. П. Правовые идеалы судебной реформы в правосознании российского общества второй половины XIX - начала XX века: историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб. 2006. С. 10.

⁷⁹ Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 2014. С. 30.

⁸⁰ Туманова, А. С., Киселев, Р. В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX века [Текст] / А. С. Туманова, Р. В. Киселев. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011. С.8.

апология рабоче-крестьянской «революционной справедливости», противопоставляемой классово лицемерной «фикции права»; околожурidическая публицистика; правовой нигилизм; все социальные конфликты, все нарушения порядка предоставлены интуитивной оценке «пролетарской совести»; репрессивная машина победившего социализма; правовой нигилизм с правом расправы навсегда сохранится в недрах большевистского правопонимания, однако фасад советской юриспруденции будет выстраиваться уже по иным чертежам⁸¹.

С высказанной точкой зрения можно согласиться лишь частично. Во-первых, она объективно отражает тот период строительства «нового мира», которому предшествовало «разрушение до основания», в том числе и правовой системы. Но уже в это время начинается форматирование прав человека исходя из сущности нового государства – диктатуры пролетариата. Стоит ли удивляться тому, что социально-классовый признак был положен в основу наделения правами трудящихся рабочих и крестьян (Конституция 1918 г.). А вот закрепление принципа равенства двух полов явилось несомненным достижением. Кроме того, лишение прав каких-либо слоев общества по социально-классовым признакам было в дальнейшем исключено (Конституция 1937 г.).

Во-вторых, в советском государстве, вплоть до 1953 года, репрессии действительно проводились. Эти негативные явления признаны и критически осмыслены. Но, осталась ли «репрессивная машина» с правом расправы навсегда?

Более объективной и взвешенной нам представляется оценка, предложенная Ю.В. Анохиным: «Советскую эпоху развития прав личности и системы их защиты нельзя оценивать однозначно. Существовали периоды, когда механизм государства использовался и в репрессивных целях. Тем не менее, нельзя забывать, что большинство элементов правообеспечительной деятельности Российской Федерации сегодня еще значительно уступают уровню советского периода, в

⁸¹ Соловьев Э.Ю. Права человека в политическом опыте России (вклад и уроки XX столетия). С. 256.

частности, в отношении таких важнейших прав личности, как право на труд, отдых, жилище, достойный уровень жизни»⁸².

Важным мы считаем вывод автора о последовательно нарастающем закреплении естественных прав человека нормами позитивного права (как в конституционно-правовых актах, так и в нормативно-правовых документах различных отраслей права): 1906 г. - десять статей, 1936 г. - двенадцать, 1977 г. - двадцать одна, 1993 г. - сорок семь статей. К итогам развития прав человека в рамках социалистической правовой системы отнесены установление основных средств защиты прав граждан: права на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, личную свободу и имущество, право обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, защита прав личности, нарушенных совершением преступления.

Признавая очевидными особенности и противоречия дореволюционного и советского периодов, между тем нельзя отрицать их общие черты:

- обеспечение реализации прав и свобод является важнейшей задачей и обязанностью государства;

- наличие государственного интереса в признании и законодательном закреплении естественных и неотчуждаемых прав человека и гражданина, а также участие государства в правовом регулировании сферы правозащитных отношений, что в современной интерпретации публично-правового регулирования означает его признаки;

- возрастающую роль публично-правового регулирования разрешения споров.

Кроме того, следует подчеркнуть историческую преемственность в признании права на судебную защиту, от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, личную свободу и имущество, права обжалования действий должностных лиц, государственных и общественных органов, а также права

⁸² Анохин Ю.В. Обеспечение прав человека: Учебник / Ю.В.Анохин - Барнаул: Барнаулский юридический ин-т МВД России. 2016. 600 с.

человека самостоятельно защищать свои права. В своей совокупности они не только составляли правовую основу организационного компонента механизма, регулирующего защиту прав в сфере публичных правоотношений. Обеспечивая правовое поле, установленные нормы права закладывали альтернативную основу публично-правового регулирования разрешения споров, предусматривали возможность выбора процессуальной формы: судебного или внесудебного порядков. В этом смысле, альтернативную основу можно считать особенностью историко-правового генеза государственно-правового механизма разрешения споров.

При этом в рамках каждой организационной формы, процессуальный порядок разрешения споров и вынесения решений носил строго регламентированный характер и определялся законодательными актами, распоряжениями, инструкциями, что подчеркивает правовую природу или юрисдикционный характер способов разрешения споров. Констатируя этот вполне известный факт, мы, тем не менее, считаем особо необходимым подчеркнуть: заложенная государственно-правовым механизмом альтернатива организационной формы и процессуального порядка безальтернативно строилась на использовании юрисдикционных способов.

В целом же, становление государственно-правового механизма и формирование юрисдикционных способов разрешения споров подтверждает отмеченную ранее тенденцию к дифференциации форм и способов разрешения споров в процессе общественно-исторического развития. Их возникновение обусловлено генезисом правовых норм, закреплявших права человека и сформировавшим общественный запрос на выработку соответствующих, основанных уже на нормах права, механизмов защиты. В своей совокупности они определили не только организационно-правовую основу механизма, но и ведущую роль государства в регуляции сферы правозащитных отношений.

Между тем, формирование государственно-правового механизма не исключало ранее выработанных форм и способов разрешения споров. В категориях «мировая», «миролюбное соглашение» и др., трансформировавшихся

впоследствии в «мировое соглашение», в России сохранялась традиция поддержания добрых отношений и мира. Как отмечают исследователи, применение примирительных процедур, каковыми выступали посредничество и третейский суд, являются неотъемлемой частью русской деловой и правовой культуры⁸³. В советский период, по известным причинам, функцию примирения и внесудебного разрешения споров выполняли партийные и профсоюзные организации. С конца 60-х гг. наметилась тенденция к урегулированию частноправовых споров мировым соглашением, а с периодом перестройки связывают постепенное возрождение ранее существовавших третейских судов.

Одновременно с названными, история России фиксирует и организованные формы участия в защите прав человека гражданского общества. Эти процессы достаточно подробно изучены, поэтому воспользуемся одним из обобщений: «Формирование института прав человека отражало борьбу личности, общества и государства. Научный взгляд на этот процесс позволяет сделать вывод о том, что декларации в этой сфере становятся реальностью только тогда, когда происходит формирование гражданского общества и правового государства. Следовательно, предоставляется возможность институтам гражданского общества практически влиять на государство в целях удовлетворения интересов личности»⁸⁴.

Наиболее ощутимо участие общественности в решении проблемы прав человека проявилось во второй половине XVIII в., когда просвещенная часть дворянской и разночинной интеллигенции российского общества начала открыто выражать недовольство положением своих подданных. Так, например, среди офицеров-дворян стало принятым становится на защиту прав своих солдат из простого народа. Многие требовали отмены крепостного права. Протестное движение против насилия и крепостного права приобрело организованную форму

⁸³ Брызжинский А. А. Альтернативное разрешение споров и конфликтов в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. – 234 с; Михель, Д. Е. Ретроспективный взгляд на развитие примирительных процедур в России // *Философия права*. 2014. № 4. С. 51–53; Рубинштейн Е. А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2004. 27 с. и др.

⁸⁴ Юнусов А. А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. С. 10.

Южного и Северного обществ и привело в 1825 году к вооруженному восстанию декабристов. Следует напомнить разработанные руководителями этих обществ П.И. Пестелем и Н.М. Муравьевым проекты конституции, требующие отмену крепостного права (1821-1822 гг.).

При этом, справедливости ради, отметим, что к началу описываемых событий Александром I уже был подписан «Указ о вольных хлебопашцах» (1803 г.), разрешавший помещикам добровольно отпускать крестьян на свободу с землей. Однако реально воспользовались этим разрешением лишь единицы, в том числе и среди активных борцов за отмену крепостного права. Приведем здесь цитату из статьи, опубликованной к очередному юбилею отмены крепостного права в России. «Не случайно две трети дворян были против реформы... Ведь всю первую половину XIX века цены на крестьян росли быстрее, чем цены на хлеб, который они выращивали. ... Кстати сказать, из известной своей любви к мужику русских писателей, только Н. П. Огарев отпустил своих крестьян на волю. А славянофилы Самарины, Аксаковы, Киреевские, демократ М.Е. Салтыков-Щедрин, не говоря уж о И.С. Тургеневе и Л.Н. Толстом, не собирались отказываться от такого источника дохода⁸⁵.

Между тем, историческая роль русского дворянства и движения декабристов выражается и в том влиянии, которое они оказали на становление гражданского общества в России, и в формировании прообраза правозащитной деятельности.

Так, по мнению Э.Ю. Соловьева, процесс признания прав человека в России был трудным, неуверенным и вместе с тем неотвратимым: «в последней трети XVIII – начале XIX столетия идея примата прав человека по отношению к государственному, а затем и народному суверенитету проложила себе дорогу пробуждением правовой совести русского дворянства (по крайней мере продумыванием модели конституционной демократии); либерально-конституционалистскими движениями эпохи «великих реформ» (60-70-е годы XIX

⁸⁵ Крепостная правда // Журнал «Коммерсант Деньги» №49 от 12.12.2005. стр. 85 <https://www.kommersant.ru/doc/634373> (дата обращения 17.05.2021 г.).

в.); реформацией русско-православного правопонимания, конца XIX – начала XX столетия.»⁸⁶.

В кратком экскурсе в историю понятия правозащитной деятельности и правозащитного движения деятельность членов Южного и Северного обществ оценивается как давняя и почетная традиция российской дворянской и разночинной интеллигенции: значительно позже указанную традицию продолжила развиваться сложившаяся в Советском Союзе в 1960-1980 годы социальная группа, получившая название «диссидентов». Они-то и ввели в обиход понятие правозащитной деятельности. Однако, что более существенно, в продолжение традиции советские правозащитники сохранили ее главные черты: «пребывание в состоянии хронического антагонизма с властью и ее репрессивным аппаратом, защиту от действий этого аппарата или представителей правящих классов против субъектов из «народа», не имеющих возможности вступить за себя»⁸⁷.

Не вступая в дискуссию с авторами работы по поводу категоричности прозвучавшей оценки в терминах репрессивного аппарата карателей, зададим по крайней мере два вопроса. Во-первых, с чем было связано прерывание правозащитной традиции практически на сто лет, и какие «вызовы и угрозы» обусловили ее возрождение? А, во-вторых, какова истинная роль «хронического антагонизма» с властью? Хотя, по сути, это один вопрос – вопрос цели деятельности. Защита прав или антагонизм с властью? Отвечая на него, заметим, что целями «основоположников» правозащитного движения в декабрьском восстании были упразднение самодержавия, отмена крепостного права и изменение политических порядков. Как видим, защита прав отменой крепостного

⁸⁶ Соловьев Э.Ю. Права человека в политическом опыте России. 256 С.

⁸⁷ Из архива «Левада-Центра» (АНО «Левада-Центр внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»): отчеты о прошлых исследованиях. Гудков Л., Волков Д., Гончаров С., Зоркая Н., Левинсон А., Овакемян А. и др. Отчет по исследованию «Общественное мнение о проблемах защиты прав и свобод человека в России», проведенному в 2014-2015 году по заказу Общероссийского общественного движения «Гражданское достоинство» (Президентский грант) // Вестник общественного мнения. 2017. № 3-4 (125) <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-mnenie-o-problemah-zaschity-prav-i-svobod-cheloveka-v-rossii> (дата обращения 28.08.2020 г.).

права в России хотя и была заявлена, но не являлась основной. А в контексте неиспользованной возможности реально освободить крестьян, о чем мы писали выше, и своим личным примером положить начало реальной практике защиты прав, можно предположить, что угнетенное положение поданных послужило одним из поводов противостояния.

Надо полагать, что правозащитное движение в Советской России продолжило именно эту традицию российской дворянской и разночинной интеллигенции, со всеми вытекающими последствиями в виде противостояния власти под лозунгом защиты прав человека. Данные обстоятельства и обусловили время «возрождения»: окончание хрущевской «оттепели», во времена которой культ личности был развенчан, репрессии предшествующего периода критически оценены и признаны недопустимыми, политические заключенные освобождены. Россия открылась западному миру, возможными стали свобода слова и творчества и т.д. Длилось это не дольше десяти лет. Следующая либеральная волна придет в Россию в конце 80-гг., вызвав на этот раз очередное глобальное переустройство, приведшее к распаду СССР.

Видимо это и объясняет, что в «межлиберальный» период в 1960-1980 годы: «При неравных силах их (правозащитного движения) деятельность была обречена на физическое поражение, но сохранялось моральное превосходство перед карателями. ... В силу сложившейся конструкции их взаимоотношений с властью эта группа была вынуждена в значительной степени заниматься и самозащитой, что превращало ее деятельность в самозамкнутую»⁸⁸.

Справедливости ради, следует отметить, что при всей неоднозначности правозащитного движения советского периода, оно, несомненно, несло в себе и положительное значение. Как известно, доминанту советской правовой доктрины составляли социально-экономические права, им придавалось первостепенное

⁸⁸ Из архива «Левада-Центра».

значение. Политические, личные и иные права и свободы рассматривались как второстепенные⁸⁹.

В этом смысле, правозащитники на основе альтернативного взгляда и оценки ситуации с защитой прав человека, привлекали и обостряли внимание к «болевым точкам», побуждали к их исправлению. «Хельсинские группы сделались центром притяжения для всех форм гражданско-правового недовольства, начиная с возмущения положением политических заключенных и преступлениями титулованных психиатров, кончая жалобами на отказы в выезде за рубеж и на незаконные исключения из колхозов»⁹⁰.

Защита прав правозащитниками советского периода хотя и не достигла такого масштаба, как у их предшественников (Декабрьского восстания 1825 г.), но, по сути, сохранила преемственность в публичном выражении недовольства. Специфичными для правозащитников методами были одиночные пикеты, составление протестных писем и петиций в поддержку людей, права которых были нарушены. Причем адресатами обращений были не государственные органы власти, а общественность, в основном на Западе. Говоря об этом периоде, Э.Ю. Соловьев отмечает, что после подписания правительственной делегацией СССР Заключительного Акта хельсинских соглашений (1975 г.) сначала в Москве во главе с Ю. Орловым (1976 г.), затем (в течение полугода) на Украине, в Литве, Грузии и Армении, возникли Группы содействия выполнению хельсинских соглашений. Хельсинские группы нашли активную поддержку на Западе, и правозащитное движение в СССР впервые сделалось видимым для него. Но, может быть, еще более важным было то, что благодаря инициативе Ю. Орлова и его соратников, правозащитное движение в СССР впервые стало по-настоящему видимым для себя самого⁹¹.

Выше мы обозначили методы как специфичные, имея в виду то, что они вырабатывались внутри правозащитного движения. Активные его участники имели

⁸⁹ См., например: Давтян В. Р. Идея прав человека в советской юридической науке (1946-1991 гг.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2011. – 171 с.

⁹⁰ Соловьев Э.Ю. Права человека в политическом опыте России. С.256.

⁹¹ Там же.

возможность свободно выбирать ту или иную форму протеста, самостоятельно определять содержание и адресата обращений, технику их распространения. В этом смысле специфичные методы – это собственные методы участников правозащитного движения. Вместе с этим, правозащитники, как носители идеологии, но уже в ином официальном статусе адвоката (а это уже иной субъект в государственно-правовом механизме защиты прав человека), принимали участие в судебных процессах. Так что, если и говорить о какой-то специфике, так только в аспекте специализации адвокатов на определенной категории дел. Именно это обстоятельство не позволяет рассматривать как самостоятельные форму и способы разрешения споров в рамках правозащитного движения. Однако идеология правозащитного движения, направленная на противостояние с властью, существенно повлияла на понимание сущности альтернативного подхода к разрешению правовых споров, противопоставив его государственно-правовому регулированию⁹².

В целом, результаты проведенного анализа позволяют обозначить закономерности историко-правового генезиса механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций и рассматривать как исходную предпосылку и основу становления и развития форм и способов разрешения административно-правовых споров.

1. В эволюции механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций движущим фактором выступают потребности практического регулирования взаимоотношений в рассматриваемой сфере, обусловленные закономерностями развития общества и государства. Последовательная реализация тенденции к признанию и правовому закреплению прав и свобод человека в качестве естественных и неотъемлемых ценностей сформировала условия и формулировала общественный запрос на выработку адекватных историческому периоду инструментов защиты. Конкретные

⁹² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета - Федеральный выпуск: №125(7883). Электронный ресурс: <https://rg.ru/2019/06/11/rg-publikuet-doklad-odeiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2018-god.html> (дата обращения 22.05.2021 г.).

общественно-исторические условия, этапы и особенности построения государства, определяли содержание потребностей повседневного регулирования взаимоотношений в сфере защиты прав человека, возможность их удовлетворения, а также задавали основные параметры и направления развития механизмов разрешения споров.

2. Первоначально, механизмы разрешения споров формировались эмпирическим путем. Сначала на основе осознания человеком имеющихся у него потребностей и притязаний, а также необходимости их самостоятельной защиты. В последующем потребности разрешения споров, порождаемых конкуренцией притязаний отдельных личностей, обусловили целесообразность привлечения посредников. Общим результатом эмпирического этапа развития следует считать выделение человека и общества в качестве субъектов разрешения споров, а также формирование соответствующих способов защиты. Таковыми стали, с одной стороны – самозащита, с другой – процедуры и способы примирения, основанные на моральных, нравственных и религиозных нормах.

3. Трансформация представлений о правах человека, их правовое закрепление в качестве естественных и неотъемлемых ценностей послужили необходимым условием и сформировали общественный запрос на выработку соответствующих, основанных уже на нормах права, механизмов защиты, заложив тем самым основу государственно-правового регулирования правозащитных отношений.

4. В эволюции форм и способов разрешения споров отчетливое выражение получила тенденция к их дифференциации, а именно: дифференциации субъектов разрешения споров – человек, общество, государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц; дифференциации способов разрешения споров – способы самозащиты, неюрисдикционные, юрисдикционные способы. В государственно-правовом механизме дифференцированы судебный порядок и внесудебное разрешение споров.

5. Исторически складывающаяся дифференциация форм, порядка и способов предусматривала возможность их выбора, что фактически обеспечивало разрешение споров на альтернативной основе.

§ 2. Факторы формирования механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров

Итак, как было показано в предыдущем параграфе, фактором, детерминирующим эволюцию механизмов разрешения административно-правовых споров, выступают обусловленные закономерностями общественного развития практические потребности в защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Будучи результатом историко-правового генеза, механизмы защиты получают свое развитие в процессе их применения на практике. В сфере практической реализации проявляются пробелы и проблемы в действенности существующих форм и способов разрешения споров и восстановления нарушенных прав, формируются новые потребности и задачи, требующие своего разрешения. В эволюции механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций все возрастающее значение занимает их научное обоснование. Закономерности и тенденции развития юридического знания в этом смысле становятся побудительной силой и одним из факторов развития механизмов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

В юриспруденции рассматриваемая проблема имеет значительный опыт многостороннего изучения. В общем объекте «Права человека» находят свой предмет для исследования и общая теория государства и права, и история государства и права, и конституционное, административное, гражданское, уголовное право и т.д. Имеющиеся исследования не только подчеркивают межотраслевой характер анализируемой проблемы, но и сами, в свою очередь, являются многоаспектными.

Их общим итогом следует считать формирование теоретико-методологической базы, разработку фундаментальных категорий и понятий, таких как «правозащитные отношения», «правозащитная система», «правозащитный механизм» и т.д. Отмечая, что права человека в последние десятилетия стали одной из основополагающих тем научных исследований, интерес к которой особенно возрос во второй половине XX – начале XXI вв., профессор М.Н. Марченко обращает внимание на то, что: «к сожалению, количественная сторона при этом не всегда адекватно соотносилась с качественной». Причинами автор называет общепризнанную слабость и неэффективность правозащитного движения во многих странах, включая постсоветскую Россию, фактически превратившегося в своеобразный политико-правовой бизнес, а также довольно низкий академический уровень целого ряда публикаций, посвященных правам человека. ... «наука далеко не всегда учитывает сложный путь развития прав человека, их неизбежную трансформацию, которая осуществляется подчас в непрогнозируемом направлении»⁹³.

Высказанное практически двадцать лет назад мнение профессора М.Н. Марченко как никогда актуально и справедливо сегодня. Мы имеем в виду тот факт, что на сегодняшний день юридическая наука накопила такой обширный материал в объяснении «системы защиты», «института защиты и механизмов института защиты», «механизмов защиты прав», «механизмов юридических», «механизмов правовых», «конституционно-правовых механизмов», а также «механизмов обеспечения», «механизмов реализации» и т.д. Между тем, единого и непротиворечивого теоретического обоснования того, как можно повысить эффективность и степень реальной защищенности человека в его правомерных притязаниях на сегодняшний день не сложилось.

⁹³ Марченко М. Н. Сравнительное исследование прав человека. Права человека : итоги века, тенденции, перспективы / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2002. 435 с.: [Рецензия] /М. Н. Марченко. //Государство и право. -2003. - № 11. - С. 120 – 122.

На наш взгляд, это может объясняться в некоторой мере «раздельностью» теоретических и прикладных исследований проблемы по отраслям права. Между тем, межотраслевой характер проблемы защиты прав человека, допуская возможность ее разностороннего изучения в контексте дифференциации юридического знания, объясняет необходимость обобщения полученных результатов. Приблизится к решению этой задачи возможно лишь при условии выделения критерия обобщения. Мы полагаем методологически верным рассмотреть вопрос соотношения и взаимосвязи имеющихся в юридической науке результатов познания проблемы с позиции деятельностного подхода.

Анализ литературных источников свидетельствует о том, что на сегодняшний день защита прав, свобод и законных интересов включена в содержание таких понятий и фундаментальных категорий, как: «правозащитная функция государства», «правозащитные отношения», «правозащитная система», «правозащитное регулирование» и т.д. Так, например, В.С. Нерсисянц, ссылаясь на положение ст. 2 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека – обязанность государства, употребляет понятие правозащитной функции государства. И, далее, раскрывает ее содержание «как *деятельность* (здесь и далее выделено нами - А.П.) государства по защите прав и свобод гражданина, утверждению законности и правопорядка во всех сферах общественной и политической жизни»⁹⁴.

В предложенных П.В. Анисимовым признаках правозащитных отношений, правозащитная деятельность просматривается в контексте: «*процесса осуществления* прав индивида на правовую защиту»; «отношений между органами государственной власти, *занимающимися защитой прав* человека ...»; «отношений между государствами и международными организациями, которые *реализуют свою деятельность в сфере защиты прав человека*»⁹⁵.

⁹⁴ Нерсисянц В. С. Теория права и государства. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 68–69.

⁹⁵ Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород. 2005. С. 12.

А.Т. Рагимов, рассматривая правозащитные отношения как цивилизованное правовое общение человека и государства в ходе разрешения ими правозащитного конфликта, полагает что, прочное состояние правовой защищенности человека является продуктом согласованных и урегулированных законом действий как самого обладателя права на защиту закона, так и его основного гаранта – государства. При этом – правозащитные отношения, будучи формой реализации правозащитных правомочий человека и правозащитных долженствований государства, его органов и должностных лиц, ни инструментально, ни функционально, не рассчитаны на воплощение в них штрафных (карательных) санкций, а, наоборот, охранительные правоотношения, предполагающие реализацию штрафных санкций, оказываются неприспособленными для осуществления защитных мер, которые, хотя и олицетворяют собой правовое принуждение, но не содержат в себе карательно-правового потенциала, а потому и отвлекаются от проблем доказывания состава правонарушения и определения вида и меры наказания лица, его совершившего⁹⁶.

Во избежание упреков в искажении смысла, мы привели подробное цитирование позиции А.Т. Рагимова. Между тем, считаем очевидным, что в нем содержится акцент на деятельностный компонент правозащитных отношений – как «продукт согласованных и урегулированных законом действий»; как «форма реализации правозащитных правомочий человека и правозащитных долженствований государства, его органов и должностных лиц»; как «инструментальное и функциональное осуществление защитных мер».

В приведенных, для примера, дефинициях закреплено фундаментальное значение прав, свобод и законных интересов в государственной политике: с, одной стороны, признанные государством «правозащитные правомочия человека»; с другой – ответственность государства (как обладателя «правозащитных долженствований») за их реализацию. Вместе с тем, как можно заметить, их

⁹⁶ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2011. С. 9-10.

содержание допускает дифференциацию в научном обосновании правозащитных правомочий и долженствований.

На это, в частности обращает внимание П.В. Анисимов: «...нельзя не заметить, что если в общей теории научно-исследовательский акцент, как правило, делается на фундаментальных вопросах понятия защиты прав человека, то в отраслевых науках внимание специалистов концентрируется вокруг практических проблем регулирования осуществления права человека на правовую защиту»⁹⁷. В сложившемся разделении подходов на теоретический и прикладной автор видит формирование предпосылок к возникновению правозащитного направления в отечественной юридической науке.

Новизну своего предложения П.В. Анисимов связывает с формированием нового понятийного ряда: «правозащитное регулирование», «право на правовую защиту прав человека», «правозащитные отношения», «метод правозащитного регулирования». Автор поясняет: «В рамках развития правозащитного направления в отечественной юридической науке уже проведены научные исследования таких понятий, как «защита права», «самозащита», «правовая защита человека». Однако дискуссионной остается проблема формирования таких понятий, как «право на правовую защиту прав человека», «правозащитная деятельность», «правозащитные отношения», «правозащитное регулирование» и наконец - «правозащитная система. ... В современной юридической литературе еще не получило должного внимания и развития такое понятие, как «право прав человека». Однако именно на основании этого понятия строится концепция защиты прав человека. Именно с этим понятием связано представление о праве на правовую защиту человека, а более точно это представление может быть выражено в понятии «право на правовую защиту прав человека»⁹⁸.

Не вступая в дискуссию с автором работы по поводу вновь вводимого понятия «право на правовую защиту прав человека», обозначим важный, на наш

⁹⁷ Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека. С.5.

⁹⁸ Там же.

взгляд, вопрос, к которому он привлекает внимание. Это вопрос необходимости объединения усилий, пусть и в формате «правозащитного направления в отечественной юридической науке». Отметим в этой связи, что задача разработки концепции защиты прав человека актуальна не только для юридической науки, но и востребована обществом. В современной России такие попытки по разработке Федеральной Концепции обеспечения и защиты прав человека предпринимались неоднократно⁹⁹. Об этом, в частности говорилось на парламентских слушаниях на тему «Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития»¹⁰⁰. 1 февраля 2021 г. Президент России В. В. Путин поручил Правительству совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и по правам человека, разработать проект концепции обеспечения защиты прав и свобод человека в цифровом пространстве, а также проект плана «дорожной карты» по реализации концепции¹⁰¹.

Соглашаясь с мнением П.В. Анисимова о сложившемся разделении теоретического и прикладного подходов и необходимости его преодоления, мы видим реальную возможность комплексного исследования проблемы защиты прав человека на основе деятельностного подхода. Так, например, деятельностный аспект подразумевает в своем содержании рассмотренная выше фундаментальная категория «правозащитные отношения»: *процесс осуществления прав индивидом и реализация государством деятельности в сфере защиты прав человека; действия как самого обладателя права на защиту, так и государства; форма реализации правозащитных правомочий человека и правозащитных долженствований государства; инструментальное и функциональное осуществление защитных мер (правозащитные отношения)*. При этом, рассматриваемая в качестве черты или

⁹⁹ Проект Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека (1998г.) // http://old.nasledie.ru/politvnt/19_39/article.php?art=34 (дата обращения 01.08.2021 г.); Федеральная концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека: (Проект) Комиссии по правам человека при Президенте Рос. Федерации. М.: Норма, 2000. 96 с. и др.

¹⁰⁰ Стенограмма парламентских слушаний на тему "Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития" 24 октября 2018 года // [council.gov.ru > media > files 30 окт. 2018 г.](http://council.gov.ru/media/files/30окт.2018г.) (дата обращения 20.01.2020 г.).

¹⁰¹ <https://www.vedomosti.ru/society/news/2021/02/01/856148-putin-poruchil-razrabotat-proekt-zaschiti-prav-cheloveka> (дата обращения 01.08.2021 г.).

элемента, как самостоятельное понятие правозащитная деятельность не всегда получает четкое определение.

Анализ литературы свидетельствует о том, что отмеченная особенность представлена и в характеристике правозащитной системы. Так, Л.В. Медведицкова рассматривает деятельность как элемент структуры правозащитной системы, причем сама правозащитная система интерпретируется автором как дополнительный механизм защиты. «В качестве дополнительного механизма защиты прав человека может выступить правозащитная система, которая логично впишется в существующую правовую систему государства. Правозащитная система представляет собой единый комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных правозащитных элементов, направленных на юридически результативное воздействие на общественные отношения, деформированные в результате нарушения прав человека, в целях восстановления нарушенных прав, устранения причин и условий, повлекших нарушение, и наказания виновных лиц. Структура правозащитной системы представляет собой организацию ее внутреннего содержания, которая включает в себя следующие элементы: нормы законодательства; компетентных и иных субъектов правозащитных отношений; правозащитные методы, способы и специальные правовые средства; правозащитную деятельность¹⁰².

Позицию Л.В. Медведицковой полагаем возможным выразить следующим обобщением: правозащитная деятельность является одним из структурных (комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных) элементов правозащитной системы и направлена на юридически результативное воздействие.

В.Н. Карташов рассматривает правозащитную систему как единый комплекс взаимосвязанных государственных и негосударственных организаций и отдельных лиц (правозащитников) и юридических явлений (права, правосознания, правовой культуры, разнообразных видов юридической практики и т. д.), с помощью

¹⁰² Медведицкова Л. В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2006. С. 9-10

которого эффективно и качественно осуществляется защита (охрана и т. п.) прав и законных интересов людей и их объединений¹⁰³. Если допустить возможность корректировки «государственных и негосударственных организаций, а также правозащитников» на «субъектов правозащитной деятельности», каковыми они и являются, а «разнообразные виды юридической практики» на «предусмотренную нормативно правовыми актами деятельность субъектов», то предложенную В.Н. Карташовым характеристику правозащитной системы, можно изложить как предусмотренную законом совместную правозащитную деятельность ее субъектов, эффективно и качественно осуществляющих защиту прав и законных интересов людей и их объединений¹⁰⁴. Но, в этом смысле, это уже не характеристика правозащитной системы, а указание на системный характер правозащитной деятельности.

Приведем еще два примера, характеризующих место деятельности в системе защиты прав и свобод человека. В одном случае она является средством, а в другом – формой функционирования правозащитной системы. «Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина функционирует посредством правозащитной деятельности, которая имеет собственные качественные характеристики, обусловленные конституционными целевыми установками и мотивацией»¹⁰⁵. « ... система защиты прав и свобод человека и гражданина, функционирующая путем осуществления правозащитной деятельности различными правозащитными публичными и непубличными институтами»¹⁰⁶. В представленных точках зрения, как мы полагаем, явно обозначен акцент функциональной стороны правозащитной системы: правозащитная деятельность

¹⁰³ Карташов В.Н. Правозащитная система: понятие, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы. Н. Новгород, 2003. С. 12.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. С.10.

¹⁰⁶ Коптелов А.О. Правозащитная деятельность: понятие, субъекты, цели и значение // Научный журнал Современное Российское право. 2019 г. № 1 (2). С. 4-6.

рассматривается здесь как средство и (или) форма функционирования правозащитной системы.

Проведенный анализ позволяет рассматривать правозащитную деятельность как функциональный элемент правозащитной системы. В аспекте реализации юридического воздействия правозащитной системы, правозащитная деятельность обеспечивает достижение искомого результата. Однако, будучи функциональным элементом правозащитной системы, правозащитная деятельность имеет собственное содержание.

Довольно популярным и устоявшимся в отечественной юридической науке является понятие «механизм». Вопрос его активного использования в объяснении функционирования и развития различных правовых явлений обсуждается в литературе¹⁰⁷, однако практически не оспаривается. В частности утверждается, что через категорию «механизм» можно охватить весь процесс непосредственного использования личностью прав и свобод, представить его в системно-динамическом виде¹⁰⁸.

Наше обращение к литературным источникам позволяет заметить, что, во-первых, авторы работ действительно очень активно используют это понятие. А, во-вторых, делают это не всегда корректно, допуская смешение понятий: «институт механизма обеспечения личных прав и свобод человека»¹⁰⁹;

¹⁰⁷ См., например: Киричѐк Е. В. Специфика структуры организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. т. 13. № 1. С. 22–25; Черная О. О. Категория организационно-правового механизма в контексте защиты субъектов правоотношений // Журнал Евразийская адвокатура. 2016. № 5 (24). С. 130-133. <https://readera.ru/kategorija-organizacionno-pravovoj-mehanizm-v-kontekste-zashhity-subektov-140224950>. (дата обращения 29.07.2019 г.).

¹⁰⁸ Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов. 2003. С.4.

¹⁰⁹ Босхонджиева Г. Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов. 2007. 208 с.

«внутригосударственные институты (механизмы)»¹¹⁰; «механизм ...как система, состоящая из институтов ..., норм ..., отношений ... и идеологии»¹¹¹. И еще один пример: «Правозащитная деятельность, наряду с правозащитными нормами, принципами защиты прав и свобод человека и гражданина, а также субъектами, осуществляющими правозащитную деятельность, является *элементом системы* защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, представляющую собой *целостную* конституционно обусловленную *упорядоченную совокупность взаимодействующих звеньев правового механизма*, деятельность которого направлена на защиту нарушенных прав и свобод лиц, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, и достижение в стране состояния их реальной защищенности через Конституционную систему, действующую через функциональное единство своих элементов»¹¹².

В научном объяснении функционирования и развития правоотношений в сфере защиты прав человека следует не только отметить многообразие в использовании понятия «механизм», но и обозначить основные направления в его исследовании. Судя по их результатам, на сегодняшний день мы можем констатировать действие следующих механизмов: *механизма обеспечения* («конституционно-правовой механизм обеспечения», «механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина», «организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека», «государственно-правовой механизм обеспечения», «правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина», «механизм

¹¹⁰ Туманова, А. С., Киселев, Р. В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX века [Текст] / А. С. Туманова, Р. В. Киселев. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 56.

¹¹¹ Юнусов А. А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. С. 11.

¹¹² Бондаренко Р. Ю. Правозащитная деятельность как элемент защиты прав человека Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 72.

обеспечения прав и свобод человека и гражданина и т.д.)¹¹³; механизма (юридического) государственных гарантий защиты прав человека¹¹⁴; механизма реализации прав человека¹¹⁵; механизма защиты¹¹⁶; международно-правового

¹¹³ Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тюмень. 2004. – 239 с.; Анохин Ю.В. Об отдельных аспектах совершенствования механизма обеспечения прав человека в России: теория концепции правовой технологии // Философия права. 2017. № 1 (80). С. 133-138; Беляева Г.С., Антонова Ж.Д. К вопросу о структуре механизма защиты прав и свобод граждан // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 26 - 37; Босхонджиева, Г. Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов. 2007. 208 с.; Вахрамеева Л. Н. Конституционно-правовой механизм охраны и защиты абсолютных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2021. 202 с.; Гасанов К. К. Основные права человека: Свойства и конституционный механизм защиты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М..2004. 471 с.; Ковылин Д. П. Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Правовая культура. 2011. № 1 (10). С. 141 – 144; Киричек Ю.В. Специфика структуры организационно-правового механизма обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник УЮрГУ. 2013. Т. 13. № 1. С. 23-24; Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М..2014. 537 с.; Лукашова Н. Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 182 с.; Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. С. 5; Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб. 2004. –188 с. и др.

¹¹⁴ Волчанская А. Н. Государственные гарантии защиты прав человека в России: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2013. – 170 с.; Курскова Г.Ю. Система защиты прав и свобод человека в Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2009. С.38.

¹¹⁵ Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов 2003. 182 с.; Кошарский Д. А. Права человека и механизм их реализации в Российской Федерации: Теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2005. 168 с.; Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: учеб. пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М.А. Лихачев / Под общ. ред. Т. М. Резер. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2019. 110 с.

¹¹⁶ Варданян Д.С. Российская правозащитная система и личность (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2007.. Волгоград, 2007. 25 с.; Зарайский Я. Е. Понятие «правозащитное отношение» и его соотношение с понятиями «права человека», «защита прав человека», «право человека на правовую защиту» // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2017. С. 287 – 292; Мархгейм М. В. Конституционная

*механизма по защите прав человека*¹¹⁷; *механизма судебной защиты*¹¹⁸; *правового механизма правозащитной деятельности*¹¹⁹.

Предлагается даже «механизм неизбежности обеспечения прав человека»¹²⁰.

Не прибегая к изложению всех имеющихся дефиниций, ограничимся здесь результатами их содержательного анализа, позволяющими выделить основные компоненты механизма. К ним относятся: правовые нормы; правовые учреждения; определяемые законодательством юридические процедуры.

Заметим, что подобное понимание присутствует собственно и в интерпретации «механизма защиты прав человека». Вместе с тем, нельзя говорить об однозначности такого подхода. Действительно, чаще всего авторы рассматривают «механизм защиты прав человека» как совокупность правовых норм, правовых учреждений и юридических процедур, при помощи которых осуществляется защита и восстановление охраняемых законом прав и интересов человека и гражданина.

Такую точку зрения высказывает, например, Т.А. Сошникова, добавляя, что определяющую роль в правовом механизме защиты прав и свобод играют государственные механизмы. Все иные формы и методы защиты в указанной сфере

система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. 32 с.; Сошникова Т. А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М.2005. 405 с.

¹¹⁷ Самович Ю. В. Международный механизм защиты прав и свобод человека (Универсальный и европейский аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Екатеринбург. 1999. 217 с.

¹¹⁸ Ижаев О.А. Конституционно-правовые основы судебной защиты социально-экономических прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2017. 202 с.; Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 1998. 285 с.

¹¹⁹ Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. 32 с.

¹²⁰ Либанова С.Э. Механизм неизбежности обеспечения прав человека как высшей ценности, народовластия и верховенства права // Известия байкальского государственного университета. 2012. № 1 (81). С. 155-158.

применяются на основе и в соответствии с законодательством, принимаемым государством¹²¹.

Как систему закрепленных международными и национальными законами методов, способов и средств, применяемых субъектами правозащитной деятельности в целях обеспечения прав и свобод граждан, оказания им помощи по реализации и восстановлению своего правового статуса раскрывает механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, Р. А. Ягудин¹²².

Общим для указанных дефиниций можно считать следующее понимание: механизм защиты – это совокупность (система) правовых норм, правовых учреждений, юридических процедур (форм, методов, способов и средств защиты), применяемых субъектами правозащитной деятельности на основе и в соответствии с законодательством.

Приведем еще один вариант трактовки механизма защиты прав человека, предложенный А.В. Гайсиной. В ней автор раскрывает понятие как реальную систему реализации и защиты прав, которая, в свою очередь, подразделяется на специфические механизмы, связанные между собой и позволяющие системе эффективно работать. В интерпретации А.В. Гайсиной, основными механизмами (подсистемами) системы защиты прав человека являются: судебный, институт омбудсмана, и неправительственные правозащитные организации. «Судебная подсистема является старейшим механизмом правозащитной системы. Правоохранительная система представляет собой классическую «государственную» защиту прав человека, которая стала первым правовым регулятором взаимоотношений между индивидами, властью и гражданином. Институт омбудсмана, также, как и судебная система, является институтом

¹²¹ Сошникова Т. А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М.2005. 405 с.

¹²² Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб. 2004. С.10.

«государственной» защиты прав человека, тем не менее, он воплощает собой признание необходимости контроля за самим государством, являясь «признаком» демократической политической системы. Неправительственные правозащитные организации, являясь структурами гражданского общества, свидетельствуют о развитости последнего. Основная часть общества проявляет низкую способность к самоорганизации и не воспринимает неправительственные организации как реальный механизм защиты своих прав»¹²³.

В предложении А.В. Гайсиной, хоть и дискуссионном, в части касающейся «механизмов (подсистем) системы», мы видим акцент на субъектах правозащитной деятельности. При этом, важным для понимания сущности механизма становится его организационно-правовое содержание, что придает соответствующее качество (не только как совокупности) правовым нормам, субъектам правозащитной деятельности, юридическим процедурам (формам, методам, способам и средствам защиты), применяемым субъектами правозащитной деятельности на основе и в соответствии с законодательством. В этой связи считаем более точным обозначением исследуемого механизма защиты термином «организационно-правовой механизм».

Некоторые авторы предлагают расширенное толкование механизма. Так, например, Д.А. Кошарский, включает в механизм реализации прав человека статическое содержание и стадии осуществления. «Статическое содержание механизма реализации прав человека представлено: правами человека, конкретизированными в естественных правообязанностях; юридическими фактами их реализации; правореализационной деятельностью субъектов прав человека; естественно-правовыми отношениями как универсальной формой реализации прав человека. Основными стадиями механизма реализации прав человека выступают:

¹²³ Гайсина, А.В. Система защиты прав человека в современной России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Екатеринбург. 2004. С. 6.

стадия общего естественно-правового отношения и стадия конкретного естественно-правового отношения»¹²⁴.

Г.С. Беляева и Ж.Д. Антонова полагают, что механизм защиты прав и свобод и граждан объединяет в себе материальные и процессуальные, статические и динамические, нормативно-правовые, организационно-правовые и идеологические компоненты, что обуславливает функционирование (взаимодействие) всех структурных элементов, направленное на создание оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, юридических и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами¹²⁵.

И далее, авторы подробно останавливаются на характеристике статической и динамической сторон механизма защиты прав человека: «Статическая сторона является основой (фундаментом) механизма, показывает его внутреннее строение; в ее состав входят: правовые нормы (нормативная основа); цели, задачи, направления правовой защиты; субъекты правовой защиты; гарантии реализации (включая, механизм юридической ответственности); принципы построения и функционирования механизма защиты прав и свобод граждан; идеологические основы (правосознание, правовая культура и средства их формирования) и специфические организационно-правовые средства (законность, правопорядок). Динамическая сторона механизма отвечает за его «продвижение в жизнь», функционирование, реализацию вовне; это определенный процесс (процедура), определяющая взаимодействие статических элементов механизма¹²⁶.

Полагаем, что в предлагаемой редакции перечисление большого числа (разноуровневых) элементов существенно затрудняет понимание сути механизма защиты. С нашей точки зрения, статическая сторона собственно и является механизмом, а не его «основой (фундаментом)». Что касается «динамической

¹²⁴ Кошарский Д. А. Права человека и механизм их реализации в Российской Федерации: Теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2005. С. 7.

¹²⁵ Беляева Г.С., Антонова Ж.Д. К вопросу о структуре механизма защиты прав и свобод граждан // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 26 - 37.

¹²⁶ Там же.

стороны механизма», то обозначая ее как «процесс (процедуру), определяющую взаимодействие статических элементов механизма», авторы сами фактически выводят ее за пределы механизма: она «отвечает за его (механизма) «продвижение в жизнь», функционирование, реализацию вовне».

На наш взгляд, «элемент статики» в предлагаемых конструкциях полностью соответствует традиционному пониманию механизма, собственно и является организационно-правовым механизмом. Между тем и попытка Г.С. Беляевой и Ж.Д. Антоновой, а также предложение Д.А. Кошарского расширить механизм и включить в него функциональные характеристики (процесс и стадии осуществления) заслуживают внимания. В них достаточно отчетливо проявляется понимание того, что статика механизма должна работать, функционировать.

Так, например, М.А. Пахомова, практически отождествляя правовой механизм с правозащитной деятельностью, в понимании последней все-таки фиксирует процесс взаимодействия звеньев правового механизма: «Правозащитная деятельность представляет собой целостный и упорядоченный процесс взаимодействия звеньев правового механизма, направленный на утверждение и защиту прав и свобод человека, достижение состояния их реальной защищенности в обществе и государстве, а также осуществление эффективного контроля за их соблюдением государством, его органами и должностными лицами»¹²⁷.

Но составляет ли функционирование содержание механизма? Иными словами, достаточно ли внутреннего потенциала для того, чтобы заставить его функционировать? И может ли, в таком случае, функциональный элемент относиться к внутренним элементам механизма защиты прав человека? Ответы на эти вопросы нам представляются очевидными. Мы полагаем, что взаимосвязь между механизмом и его функционированием определяется не внутренним содержанием механизма, а проявляется и становится возможной только в процессе фактической реализации правовых норм, применения на основе и в соответствии с

¹²⁷ Пахомова М. А. Проблемы деятельности правозащитных организаций в России // Новый юридический вестник. 2018. №3. С. 1-3. URL <https://moluch.ru/th/9/archive/91/3240/> (дата обращения 26.02.2019 г.).

законодательством юридических процедур (форм, методов, способов и средств защиты) субъектами правозащитной деятельности. Как справедливо отмечено Т.Г. Морщаковой и И.Л. Петрухиным: «уровень эффективности нормы права может быть снижен за счет неэффективности ее применения»¹²⁸. Сказанное позволяет нам отнести к организационно-правовому механизму и к процессу его реализации (функционированию) как к двум взаимосвязанным, но самостоятельным компонентам правозащитной деятельности.

Однако, предметное изучение правозащитной деятельности как научной категории, к сожалению, не вносит полной ясности в понимание ее сущности и содержания. По сути, если отбросить многочисленные вариации в имеющихся определениях, то правозащитная деятельность чаще всего интерпретируется как деятельность, направленная на защиту прав человека¹²⁹, что вполне можно было считать логичным. Между тем, подобное толкование правозащитной деятельности как научного понятия – это не просто безобидная тавтология, хотя ее использование в дефиниции уже считается логической ошибкой¹³⁰.

Усугубляет допущенную ошибку и то, что понятия, используемые в определяющей части, сами нуждаются в четкой и непротиворечивой трактовке. На это, в частности, обращает внимание профессор В.Д. Зорькин, признавая конфликты вокруг содержания и объема понятия «права человека» одной из самых острых проблем правового регулирования нынешней «эпохи перемен»¹³¹.

¹²⁸ Морщакова Т.Г. и Петрухин И.Л. Право и социология. М. 1973. С. 270.

¹²⁹ См., например: Чхутиашвили Л. В. Защита прав человека и совершенствование институтов гражданского общества в Российской Федерации // II Московский юридический форум «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения» (Кутафинские чтения). М. 2015. С. 1498-1502.

¹³⁰ Тавтология (греч. *tauto* -то же самое; *logos* -слово) — 2) Т. в дефиниции — логическая ошибка, заключающаяся в том, что определяемое понятие определяется через него самого, т.е. определяющая часть дефиниции повторяет то, что выражено в определяемой части. // Новейший философский словарь
Источник: <https://gufo.me/dict/philosophy/%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%A2%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%98%D0%AF>– (дата обращения 20.08.2020 г.).

¹³¹ Выступление В.Д. Зорькина на V Петербургском международном юридическом форуме. Право силы и сила права. Источник: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=71>

Нередко правозащитная деятельность рассматривается как вид юридической деятельности в аспекте ее сравнения с деятельностью правоохранительной, выявления признаков их общности и дифференциации. Причем исследователи строят свои выводы как на сопоставлении самих понятий «охрана» и «защита», так и на сравнительном анализе соответствующих видов деятельности¹³².

Правозащитная деятельность раскрывается через деятельность субъектов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина¹³³. При незначительных вариациях в обозначении субъектов, собственно правозащитная деятельность определяется этими авторами как деятельность соответствующих государственных органов и деятельность общественных неправительственных правозащитных организаций. М.В. Мархгейм трактует понятие правозащитной деятельности на основе идеи интеграции всех форм активности государственных и негосударственных структур, формальных и неформальных организаций, внутригосударственных и международно-правовых институтов, индивидуальных и групповых, организованных и неорганизованных действий, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина от нарушений и посягательств¹³⁴.

¹³² Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тюмень. 2004. 239 с.; Бондаренко Р. Ю. Правозащитная деятельность как элемент защиты прав человека Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 72-82; Коптелов А.О. Правозащитная деятельность: понятие, субъекты, цели и значение // Научный журнал Современное Российское право. 2019. № 1 (2). С. 4-6; Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук: Саратов. 2019. – 306 с.; Чуксина В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Омск. 2016. – 56 с.

¹³³ Антонова А. М. Виды правозащитной деятельности в Российской Федерации. М., 2013., с. 78.; Карташкин В. А. Механизм защиты прав человека // Журнал российского права. 1999. № 3–4. С. 6; Курскова Г.Ю. Система защиты прав и свобод человека в Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право» 2009. С.38

¹³⁴ Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. – 32 с.

Содержание понятия правозащитной деятельности раскрывается указанием на ее цели: как деятельности, направленной на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина¹³⁵, правозащитной безопасности человека либо устранения её угроз¹³⁶.

И, наконец, в понимании правозащитной деятельности появляется более сложная характеристика, авторы которой излагают свое видение правозащитной деятельности, одновременно указывая на ее цели, субъектов, законный характер, обозначая фактически все ее структурные компоненты¹³⁷.

В.В. Чуксина рассматривает правозащитную деятельность в широком и узком смыслах. По мнению автора, «правозащитная деятельность государства в широком смысле выступает как законодательная и правоприменительная практика государства в области прав человека, отражающая специфические историко-культурные традиции, качество государственного управления и уровень социально-экономического развития страны, обеспечивающая выполнение конституционных норм и соответствие мировым стандартам в области прав

¹³⁵ Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тюмень. 2004. – 239 с.; Бондаренко Р. Ю. Правозащитная деятельность как элемент защиты прав человека Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 72-82; Голованев И. В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. С.14.; Чибикеев С. В. Правозащитная деятельность // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 787 – 790.

¹³⁶ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2011. – 370 с.

¹³⁷ Калнина М. Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2009. – 197 с.; Сацкевич Т. К., Засименко А. Д. Понятие и формы осуществления правозащитной деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы, технологии и инновации в образовании и науке. Сб. научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. Волгоградский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. 2018. С.154-159; Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов: М.: Юстицинформ, 2006. 431 с.

человека. В узком смысле, правозащитная деятельность государства – это совокупность контрольных и мониторинговых механизмов, представленных определенными организационными структурами (судом, правоохранительными органами, различными учреждениями по рассмотрению обращений граждан и др.), специализированных на содействии и защите прав органов (комиссии по правам человека, омбудсмены и т.д.) и процедур, определяющих методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятия решений по жалобам, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека, базирующихся на конституционных и отраслевых нормах внутреннего права и международного права в области прав человека¹³⁸.

Таким образом, в проанализированных дефинициях цель правозащитной деятельности раскрывается по принципу «от общего к частному»: от ее направленности на защиту прав человека; на юридически результативное воздействие на правозащитные отношения – к восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина; к решению, устранению и предотвращению конфликтов (случаев нарушения прав, оспаривания или их угрозы); к пресечению противоправных деяний, привлечению правонарушителей к юридической ответственности; и даже в целях восстановления правозащитной безопасности человека либо устранения её угроз.

Характеристика субъектов деятельности идет от простого обозначения субъектов компетентными к различным вариантам их перечисления: государственные органы; негосударственные структуры; общественные неправительственные правозащитные организации; формальные и неформальные организации; индивидуальные и групповые; граждане и не граждане; наделенные и не наделенные властными полномочиями. С точки зрения Н.В. Збражского, большую часть указанных субъектов можно исключить, т.к. правозащитная деятельность не может исходить от государственных или муниципальных органов

¹³⁸ Чуксина, В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Омск. 2016. – 56 с.

(тем более правоохранных), так как изначально интересы государства (публичный интерес) представляют собой противоположность интересам личности (частный интерес)¹³⁹.

Отсутствие единства в понимании субъектного состава правозащитной деятельности не только среди ученых, но и авторитетных в этой сфере практиков, отчетливо продемонстрировала развернувшаяся дискуссия на парламентских слушаниях на тему «Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития» 24 октября 2018 года. Первой обозначила неопределенность ситуации сенатор Л.Б. Нарусова, выразив недоумение, почему в числе приглашенных на слушания не оказалось бенефициантов этого мероприятия: представителей правозащитных НКО. Реплика Л.Б. Нарусовой побудила выступающих выразить собственное отношение к вопросу о субъектах правозащитной деятельности, несмотря на то, что он не являлся предметом официальной дискуссии. Так, например, говоря о прокурорах, следователях, адвокатах, уполномоченных по правам человека, членах общественных палат и о возглавляемом им Совете, М.А. Федотов заявил: «Я не делю правозащитников на государственных и негосударственных, мы делаем одно дело». Противоположную точку зрения высказал А.А. Клишас: «Депутаты, прокуроры — это не правозащитники, и адвокаты не правозащитники, даже уполномоченные с точки зрения закона — конституционный орган ...Правозащитники, это те, кто ведет независимую правозащитную деятельность, и у них должен быть свой инструментарий, свои нормативные акты, помогающие им в работе»¹⁴⁰.

Наименее противоречивой представляется характеристика форм, методов и средств правозащитной деятельности: определенные средства и методы, характерные для ее конкретных субъектов, в установленных законом процедурных формах. Но и здесь можно заметить «непосредственную и правоприменительную

¹³⁹ Збаражский Н.В. Развитие системы правозащитных организаций: цели и формы деятельности//Право и государство: теория и практика. 2011. № 11(83). С. 46.

¹⁴⁰ Стенограмма парламентских слушаний на тему "Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития" 24 октября 2018 года // council.gov.ru > media > files 30 окт. 2018 г. (дата обращения 20.01.2020 г.).

формы», «организованные и неорганизованные действия, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина от нарушений и посягательств».

Отмеченное разнообразие, однако, имеет негативные последствия, поскольку «размывает» содержание правозащитной деятельности. В этой связи нам представляется важным задать методологические ориентиры, на основе которых может быть построена характеристика правозащитной деятельности. Таким ориентиром служит сложившийся в гуманитарной сфере деятельностный подход, согласно которому правозащитная деятельность должна рассматриваться в единстве и взаимообусловленности ее основных характеристик: цели, задачи и функции; субъекты деятельности; действия и способы их осуществления.

Обобщив дефиниции исходных понятий «цель», «задача» и «функция»¹⁴¹, мы определили их сущностные признаки:

¹⁴¹ См., например: «Цель — это *конечный* результат (здесь и далее выделено нами – А.П.) деятельности человека (или группы людей), *предварительное идеальное представление о котором*, совместно с желанием её достигнуть, *определяет выбор соответствующих средств и действий по его достижению*». // А. Л. Доброхотов. В. Г. Борзенков. Подготовка электронной публикации и общая редакция: Центр гуманитарных технологий. Ответственный редактор: А.В. Агеев. Информация на этой странице периодически обновляется. Последняя редакция: 06.10.2022 // <https://gtmarket.ru/concepts/7360> (дата обращения 26.10.2022 г.).

«Цель - это поставленная задача, определенное намерение; назначение, смысл чего-либо предпринятого; – это предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить; - идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности. В качестве непосредственного мотива цель направляет и регулирует человеческую деятельность; – один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути реализации с помощью определенных средств. Цель выступает как способ интеграции различных действий человека в некоторую последовательность или систему».

«Задача – это цель, к которой стремятся, которую хотят достичь; обстоятельства, затруднения, которые надо преодолеть; – сложный вопрос, проблема, требующие исследования, исполнения и разрешения; -- перечень действий, которые нужно сделать, чтобы достичь целей – 1) поставленная цель, которую стремятся достигнуть; 2) вопрос, требующий решения; 3) проблема».

«Функция : – (от лат. function – исполнение, совершение); – обязанность, круг деятельности, подлежащая исполнению работа; - значение, назначение, роль; - служит для реализации задач; – это процесс, который включает в себя правила, алгоритм действий и ожидаемы результат; – определенная возможность, роль приводящая к достижению конкретного результата; - перечень постоянных, более-менее долгосрочных ожидаемых результатов; - может рассматриваться с точки зрения следствий (благоприятных, неблагоприятных, вызываемых изменением одного параметра в других параметрах объекта

- цель деятельности – это поставленная задача, то, что надо осуществить; представление о конечном результате, определяющем пути, а также выбор соответствующих средств и действий по его достижению; способ интеграции различных действий человека в некоторую последовательность или систему;

- задача – это цель, к которой стремятся; обстоятельства, которые надо преодолеть; вопросы, требующие решения; перечень действий, которые нужно сделать, чтобы достичь целей, проблема;

- функция – исполнение, совершение; обязанность, круг деятельности, подлежащая исполнению работа; реализует задачи; процесс, который включает в себя правила, алгоритм действий и ожидаемы результат; определенная возможность, приводящая к достижению конкретного результата.

Конституция Российской Федерации (ст. 2)¹⁴², провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, определяет обязанностью государства признание, соблюдение прав и свобод человека и гражданина и их защиту. В контексте исходного понятия, защита прав, свобод и законных интересов адекватно отражает критерии цели деятельности: как заявленная (поставленная) задача, требующая своего осуществления; как представление о ее (деятельности) конечном результате. В этой связи, широкое обозначение в проанализированных выше определениях цели правозащитной деятельности как деятельности направленной на защиту прав и законных интересов, можно считать допустимым. Между тем, подобное понимание становится возможным при условии конкретизации системы задач, разрешение которых обеспечивает достижение цели защиты.

Основной Закон определяет основы конституционного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, обозначая права и обязанности субъектов защиты: как самих граждан, так и органов публичной власти (законодательной,

(функциональность), или взаимосвязи отдельных частей в рамках целого (*функционирование*)).
// <https://tolslovar.ru/f3227.html>перен. (дата обращения 26.10.2022 г.).

¹⁴² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) КонсультантПлюс.

исполнительной и судебной) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. С целью детального анализа имеющегося массива нормативно-правовой базы, определяющей цели, задачи, полномочия непосредственно в отношении каждого из субъектов исходя из специфики его деятельности, нами выработан обобщенный перечень целей и задач, характерный для большинства субъектов правозащитной деятельности:

- совершенствование законодательства о правах и свободах физических и юридических лиц и приведение его в соответствие с общепризнанными нормами международного права;

- исправление допущенных по отношению к физическим и юридическим лицам фактов несправедливости и восстановление нарушенных прав и свобод;

- предложение сторонам спора (конфликта) взаимоприемлемого решения проблемы;

- мониторинг соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, анализ и выявление причин, способствующих нарушению прав и свобод, разработка механизмов нейтрализации выявленных факторов;

- правовое просвещение населения по вопросам прав и свобод физических и юридических лиц, форм и методов их защиты.

Как можно заметить, задачи не только конкретизируют цель правозащитной деятельности, но и раскрывают ее содержание в аспекте разносторонности. В своей совокупности, указанные цели и задачи, с позиций деятельностного подхода, имеют значение системообразующего фактора, одновременно определяя будущий результат, на достижение которого направлена правозащитная деятельность, и ее конечный итог. В этом смысле и совершенствование законодательства, и мониторинг, и восстановление нарушенных прав и свобод, и исправление допущенных фактов несправедливости, и просвещение населения нацелены на всестороннюю защищенность каждого человека как на планируемый результат и конечный итог, выражают, таким образом, цель правозащитной деятельности в целом.

Нельзя не обратить внимания на то, что обозначенные задачи взаимосвязаны и дополняют друг друга. Между тем, их можно дифференцировать по предпринимаемым мерам (действиям) и конкретным результатам, на достижение которых ориентирована каждая из задач. Так, мониторинг соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, анализ и выявление причин нарушения прав и свобод содержат в себе меры профилактики и предупреждения возможных нарушений прав результаты которых способствуют нейтрализации негативных факторов и обеспечивают формирование благоприятных условий в целом.

Достижению правовой защищенности человека способствуют результаты правового просвещения населения по вопросам прав и свобод физических и юридических лиц, форм и методов их защиты. Как показывают многолетние исследования, значительная часть населения (по разным показателям 40 – 60%) пребывают в ощущении, что их права не защищены и постоянно нарушаются¹⁴³. Подобный разброс мнений связан с социальной адаптированностью опрашиваемых (уровнем образования, квалификации, местом проживания и т.д.). Однако, если прибегнуть к среднестатистическому выражению полученных результатов (50%), то каждый второй считает, что его права не защищены. При этом лишь небольшая часть (примерно одна десятая) в состоянии квалифицировать эти нарушения, дать более или менее ясное выражение тому, какое именно право нарушается. Более того, всего лишь 3% «очень хорошо» знают свои права. Половине опрошенных горожан никогда не приходилось знакомиться с какими-либо кодексами или законами.

Повышение правовой культуры граждан, их грамотности, как справедливо указывается в литературе, является не только одним из важных критериев построения правового государства, но и позволяет надлежаще ориентироваться в национальном и международном правозащитном правовом пространстве¹⁴⁴,

¹⁴³ Из архива «Левада-Центра».

¹⁴⁴ Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. С.9.

обеспечивает способность граждан помогать государству в борьбе с нарушением законности¹⁴⁵, с нарушениями прав каждого гражданина¹⁴⁶ и т.д.

В целом можно заключить, что ожидаемым итогом и результатом достижения рассмотренных задач является всесторонняя защищенность человека, обеспечиваемая формированием нетерпимого отношения к нарушению прав и свобод, устранением способствующих им причин, мерами предупреждения и т.д.

В аспекте достижения конечного результата, задача совершенствования законодательства осуществляется путем: выявления пробелов в законодательстве, порождающих на практике нарушения прав и свобод человека и гражданина; принятия необходимых законов; внесением изменений и дополнений в нормативные правовые акты о правах и свободах физических и юридических лиц. Как было показано в первой главе, их конкретное содержание может меняться. Неизменной остается суть: адекватного соответствие правового обеспечения потребностям практики.

Несколько иначе, а именно как фактическое устранение нарушений, предстают результаты достижения задач исправления допущенных по отношению к физическим и юридическим лицам фактов несправедливости, восстановления нарушенных прав и свобод и разрешения возникающих споров. На наш взгляд, именно эти задачи занимают центральное место в ряду других, определяют содержание правоприменительной деятельности и непосредственно обеспечивают ее результат – восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и организаций. Сказанное позволяет рассматривать правозащитную деятельность в узком смысле слова как правоприменительную деятельность, целями которой являются разрешение возникающих споров и фактическое устранение нарушений прав, свобод и законных интересов человека и организаций.

¹⁴⁵ Лядов А. О. Роль и место правовой культуры в правозащитной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 4. С. 31–33.

¹⁴⁶ Селиванова Е. Е. Правоохранительная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 664 - 671

В целом, подводя итоги проведенного анализа, можно утверждать, что тенденции развития юридического знания, в частности его интеграция, может рассматриваться в качестве побудительной силы развития и трансформации представлений об альтернативных механизмах разрешения административно-правовых споров.

В частности, содержательный анализ и дифференциация понятий «правозащитные отношения», «правозащитная система», «правозащитный механизм» показали, что основу интеграции имеющихся в исследуемой сфере теоретических разработок составляет предусмотренная законом деятельность, направленная на защиту прав, свобод и законных интересов людей и их объединений. Являясь компонентом правозащитных отношений, она предстает как процесс реализации прав человеком и осуществления обязанности государства их защищать, как согласованная и урегулированная законом деятельность в сфере защиты прав человека и форма действий органов государственной власти и должностных лиц. Как структурный элемент правозащитной системы, деятельность выступает средством и (или) формой реализации юридического воздействия, обеспечивает достижение искомого результата. Деятельность как процесс реализации правозащитных отношений, как средство и (или) форма юридического воздействия правозащитной системы осуществляется на основе организационно-правового механизма.

С позиций деятельностного подхода, цель правозащитной деятельности имеет значение системообразующего фактора, определяя одновременно будущий результат, на достижение которого она направлена, и ее конечный итог, а именно – защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Задачи деятельности, конкретизирующие ее цель по предпринимаемым мерам (действиям) и по их результатам могут быть дифференцированы. Часть из них направлена на обеспечение адекватного соответствия правового механизма (совершенствования законодательства) потребностям практики и создание общих условий для всесторонней защищенности человека (мониторинг соблюдения прав и свобод

физических и юридических лиц, анализ и выявление причин нарушения прав и свобод, правовое просвещение населения и т.д.).

Разрешение возникающих споров взаимоприемлемыми способами, фактическое устранение допущенных по отношению к физическим и юридическим лицам нарушений, восстановление их прав и свобод занимают центральное место в системе задач правозащитной деятельности, поскольку прямо и непосредственно обеспечивают ее конечный результат. В этом смысле, разрешение споров, в частности административно-правовых, следует рассматривать как узловое содержание правозащитной деятельности.

Как системообразующий фактор, согласно деятельностному подходу, цель и задачи правозащитной деятельности определяют ее структуру. Она включает организационно-правовой компонент (механизм) и функциональный компонент.

Таким образом, по итогам обобщения теоретических разработок в исследуемой сфере и на основе понятия «правозащитная деятельность», мы получаем возможность определить понятие организационно-правового механизма разрешения административно-правовых споров. Организационно-правовой механизм разрешения административно-правовых споров предлагается понимать как структурный элемент правозащитной деятельности государственных институтов судебной и несудебной защиты, содержание которого составляют правовые нормы, определяющие субъектов, порядок и процедуры разрешения споров. Устанавливая уполномоченных субъектов, законодатель закрепляет их полномочия по разрешению административно-правовых споров. Порядок, способы и соответствующий инструментарий разрешения споров определяются наличием и характером полномочий каждого субъекта, закрепленных нормативными правовыми актами.

Существенной чертой организационно-правового механизма следует считать обеспеченную нормами действующего законодательства возможность выбора заинтересованной стороной организационной формы государственной судебной защиты и/или государственной несудебной защиты, соответствующего им порядка (судебного, либо внесудебного) разрешения административно-правовых споров.

Предусмотренная законом возможность выбора составляет основу и раскрывает альтернативный характер организационно-правового механизма разрешения административно-правовых споров.

Глава 3. Публично-правовое регулирование альтернативных форм и методов разрешения административно-правовых споров

§ 1. Виды альтернативных форм разрешения административно-правовых споров: проблемы единства и дифференциации

Существенной чертой организационно-правового механизма разрешения административно-правовых споров следует считать обеспеченную нормами действующего законодательства возможность выбора заинтересованной стороной государственной судебной формы защиты и/или государственной несудебной формы. Альтернативную основу в механизме разрешения административно-правовых споров определяет Конституция Российской Федерации, гарантируя право каждого защищать права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом (статья 45 Конституции РФ), право на защиту своих прав в судебном порядке (статья 46 Конституции РФ), право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции РФ)¹⁴⁷.

Дифференциация государственной судебной и государственной несудебной форм обеспечена действующим законодательством, нормативными актами, устанавливающими компетенции субъектов и их полномочия по разрешению споров в рамках каждой формы, то есть их организационно-правовым обеспечением.

Деятельность государственных институтов судебной защиты определяют: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О конституционном суде РФ» (в ред. от 01 июля 2021 г. №2-ФКЗ); Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе в

¹⁴⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ); Федеральный конституционный закон «О Верховном суде Российской Федерации» от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ); Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ); Кодекс административного судопроизводства РФ от 08 марта 2015 г. №21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г. №473-ФЗ); Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №103-ФЗ); Налоговой кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ (в ред. от 01 мая 2022 г. №121-ФЗ); Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 01 июля 2021 г. №284-ФЗ) и др.¹⁴⁸.

Разрешение административно-правовых споров государственными институтами несудебной защиты осуществляется государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, деятельность которых регулируется национальным законодательством, ведомственными нормативными актами.

Усиливается дифференциация государственной судебной и государственной несудебной форм нормативными правовыми актами, регулирующим порядок, или

¹⁴⁸ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФЗК, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ; Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О конституционном суде РФ» (в ред. от 01 июля 2021 г. №2-ФКЗ); Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации» (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ); Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ); Кодекс административного судопроизводства РФ от 08 марта 2015 г. №21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г. №473-ФЗ); Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №103-ФЗ); Налоговой кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ (в ред. от 01 мая 2022 г. №121-ФЗ); Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 01 июля 2021 г. №284-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

процессуальную (процедурную) форму разрешения административно-правовых споров.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешают административно-правовые споры и рассматривают дела, отнесенные к их компетенции на основании Кодекса административного судопроизводства РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях,¹⁴⁹.

Внесудебный (административный) порядок разрешения административно-правовых споров государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами урегулирован Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в актуальной редакции)¹⁵⁰.

Между тем, в функциональном аспекте, деятельность государственных институтов судебной защиты и государственных институтов несудебной защиты демонстрируют признаки сходства. Во-первых, они имеют единую цель и направлены на разрешение административно-правовых споров. Во-вторых, в рамках своих властных полномочий, по сути, реализуют правозащитную функцию государства. В-третьих, сами способы разрешения споров, адекватные для каждой институциональной формы, имеют строго регламентированный характер, что в прочем не отменяет различия соответствующих им процессуальных (процедурных) форм.

Сказанное свидетельствует о внутреннем единстве и взаимном дополнении судебной и внесудебной форм. Их отличие видится лишь в процессуальной (процедурной) форме разрешения административно-правовых споров.

Признаем, что, рассматривая этот вопрос в контексте единства и дифференциации форм разрешения, мы не учитывали специфики отдельных видов

¹⁴⁹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 08 марта 2015 г. №21-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г. №473-ФЗ); Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №103-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁰ Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в актуальной редакции) // СПС «КонсультантПлюс».

административно-правовых споров. Справедливости ради подчеркнем, что такая специфика есть и составляет самостоятельное основание для дифференциации разрешающих их органов, что подчеркивает целесообразность имеющейся альтернативы в механизме их разрешения. Так, например, по критерию разрешающих органов профессор Е.Б. Лупарев классифицирует административно-правовые споры на разрешаемые в судебном порядке, в административном порядке и разрешаемые в порядке согласительных процедур¹⁵¹.

К первой группе административно–правовых споров, разрешаемых в судебном порядке, автор относит: а) административно–правовые споры, разрешаемые Конституционным Судом РФ в порядке конституционного судопроизводства; б) административно–правовые споры, разрешаемые судами общей юрисдикции в порядке производства по делам, вытекающим из административно–правовых отношений, а также в порядке обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, закреплённом статьями 30.1-30.8 КоАП РФ; в) административно–правовые споры (включая обжалование наложенных административных наказаний), разрешаемые арбитражными судами в порядке, установленном АПК РФ; г) административно–правовые споры, разрешаемые конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

В группу административно–правовых споров, разрешаемых в административном порядке, входят: а) административно-правовые споры, разрешаемые в порядке альтернативной судебно-административной подведомственности; б) административно-правовые споры, разрешаемые в административном порядке вышестоящим органом или должностным лицом.

Весьма важной и интересной нам представляется предложенная Е.Б. Лупаревым характеристика административно-правовых споров, разрешаемых в порядке согласительных процедур. «Примирительные процедуры характеризуют в

¹⁵¹ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2003. С.144

основном те случаи, когда участники спорного административного правоотношения находятся в договорных отношениях и имеют равный правовой статус, то есть, не подчинены друг другу и находятся на одном властном уровне, например, два федеральных министерства»¹⁵².

Наше внимание к словам профессора Е.Б. Лупарева связано с тем, что за время, прошедшее после того, как они были высказаны, произошли существенные изменения в понимании места примирительных процедур в разрешении административно-правовых споров. Это обусловлено трансформацией представлений об альтернативных процедурах разрешения споров, что мы уже обсуждали, подводя итоги дискуссии по вопросам относимости примирительных процедур к часто-правовому и/или публично-правовому регулированию правозащитных отношений. Однако, наиболее мощным импульсом к внедрению примирительных процедур в административный процесс послужило развитие отечественного законодательства. Этот вопрос будет специально рассмотрен нами в следующем параграфе. Тем не менее, уже сейчас его можно акцентировать в контексте единства и дифференциации альтернативных способов разрешения административно-правовых споров.

В контексте единства и дифференциации государственных институтов судебной защиты и государственных институтов несудебной защиты, важной нам видится «оценка» гражданами эффективности их функционирования. Согласно результатам социологического опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), за защитой своих прав в суды различных инстанций готовы обратиться 58% граждан и юридических лиц, в прокуратуру - 61%, в МВД - 53%. За разрешением споров, связанных с несогласием с действиями государственных органов, в суды обратились бы 54% граждан, в прокуратуру - 56% и 35% - в МВД. Заявление в связи с несогласием с решениями суда 56% граждан подали бы в суды различных инстанций, 52% - в прокуратуру,

¹⁵² Там же. С. 285

в МВД - 22%¹⁵³. Как можно заметить приведенные данные подтверждают доверие граждан к судебной форме защиты прав и законных интересов, также, как и не исключают внесудебное разрешение споров.

При этом, результаты проведенного нами исследования общей динамики количества разрешаемых в судебном порядке споров¹⁵⁴, подтверждают тенденцию их роста (Диаграмма 11).

Диаграмма 11. Динамика дел рассмотренных судами субъектов Российской Федерации



1 – количество дел, рассмотренных арбитражными судами; **2** – количество рассмотренных административных дел; **3** – количество рассмотренных гражданских дел

Отмеченная тенденция традиционно указывается в качестве аргумента в пользу развития альтернативных способов разрешения споров с целью снижения нагрузки на судебную систему. Между тем, изучение практики свидетельствует об аналогичной тенденции роста обращений граждан во внесудебные органы государственной защиты.

Безусловно, учесть все поступающие обращения практически невозможно. Тем не менее, косвенное подтверждение мы находим в статистических данных,

¹⁵³ «Оценка деятельности правоохранительных органов и судебной власти Российской Федерации» 22 мая 2018 г. // <http://www.wciom.ru> (дата обращения 01.09.2020 г.).

¹⁵⁴ Указ. ранее Отчеты о работе судов общей юрисдикции с 2017 г. по 2022 г. // <http://www.cdep.ru/index.php?id=5> (дата обращения 23.08.2022 г.)

приведенных Уполномоченным по правам человека. Согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, *если ранее заявитель обжаловал* (выделено нами – А.П.) эти решения или действия (бездействие) в судебном, либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе¹⁵⁵.

Так, с 2016 г. по 2020 г. в аппарат УПЧ Российской Федерации поступило свыше 200 000 индивидуальных и коллективных обращений: 42 549 – 2016г.; 41 841– 2017г.; 38 698– 2018 г.; 38 328- 2019 г.; 44 087 – 2020г. обращений. В 2021 г. поступило рекордное количество (59 407) обращений, что на 35% больше, чем в предыдущем¹⁵⁶.

Приведенные данные представляют значительный интерес еще и потому, что они отражают не только количественный рост обращений, но и в некотором смысле их качество. Мы имеем в виду сделанный выше акцент на том, что Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы «по второй инстанции»: если заявитель не согласен с решениями, ранее принятыми по его жалобе в судебном, либо административном порядке.

Оспаривая решения, действия (бездействие) государственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц, граждане высказывают жалобы на проявленное к ним отношение. Об этом свидетельствует тематика обращений в аппарат уполномоченного по правам человека: «Стало больше

¹⁵⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»; Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета - Федеральный выпуск: №121(8769). Электронный ресурс: <https://rg.ru/2021/04/01/rg-publikuet-doklad-odeiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2020-god.html> (дата обращения 23.05.2021 г.).

обращений относительно организации должностными лицами личных приемов граждан (+20%); качества ответов, получаемых от органов власти (+40%); на нарушения сроков рассмотрения обращений (+82%); по вопросам передачи рассмотрения их вопроса в орган власти, действия которого обжалуют (+31%)»¹⁵⁷.

По части жалоб, как отмечается в докладе, нарушений прав граждан не было установлено, что подтверждает сложную характеристику административно-правовых споров, в которых материально-правовое притязание может быть действительным, может отсутствовать или быть мнимым.

Ранее, рассматривая структуру административно-правовых споров как взаимодействие юридического (объективного) и психологического (субъективного) компонентов, мы строили свою аргументацию на основе анализа судебной практики (первый параграф первой главы). Но и во внесудебном порядке разрешения административно-правовых споров следует учитывать их природу, объективно обусловленную наличием у сторон спора материально-правового притязания. Между тем, невозможно игнорировать и субъективный (психологический) компонент, связанный с личностными качествами и поведением субъектов спора. Следует учитывать возможность субъективной трактовки материально-правового притязания некоторыми участниками спора, их непреднамеренное заблуждение относительно предмета спора или преднамеренное поведение.

Таким образом, становится очевидным, что сущность административно-правовых споров, ее проявление не могут зависеть от организационной или процессуальной формы деятельности по их разрешению. Целесообразнее было бы указать, что административно-правовой спор как объект деятельности, направленной на его разрешение, обуславливает единство альтернативных форм и способов реализации указанной деятельности.

¹⁵⁷ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год. Электронный ресурс: // <https://ombudsmanrf.org/documents/biblioteka/zakon-na-vashej-storone> (дата обращения 04.01.2023 г.).

Принимая во внимание структурные особенности административно-правовых споров, а также рассматривая их разрешение в функциональном аспекте, как деятельность, мы полагаем возможным выделить в ней две функции. Функцию, направленную на разрешение объективного (юридического) компонента спора. И функцию, направленную на разрешение субъективного (психологического) компонента спора.

Заметим, что подобное предложение высказано профессором А.Б. Зеленцовым. Отмечая разнообразие содержания правовых споров, автор предложил систему различных способов и форм их разрешения, понимая под ней совокупность организационных и процедурно-процессуальных элементов, связанных между собой определенным, в том числе иерархическим, образом и предназначенных для устранения правовых конфликтов. В рамках этой системы А.Б. Зеленцовым выделены две функциональные подсистемы: «система юрисдикции, в основе функционирования которой лежит принцип властно-принудительного разрешения споров, и система их альтернативного разрешения, базирующаяся на принципе компромисса»¹⁵⁸. Однако, исходя из выводов, предшествовавших определению понятия системы способов и форм, следует полагать, что «функциональными подсистемами» автор обозначил «рассмотрение юрисдикционным органом дела по существу» и «доюрисдикционный порядок урегулирования споров самими сторонами».

Наше предложение звучит несколько иначе, поскольку мы предлагаем выделять функции юрисдикционной деятельности. Говоря о юрисдикционном разрешении административно-правовых споров, мы подчеркиваем юрисдикционный характер институциональной формы и процессуального порядка государственной судебной и государственной несудебной защиты прав, то есть не противопоставляем функции по принципу юрисдикционности. Фактически это предусматривает дифференциацию задач деятельности. Соотношение функций и

¹⁵⁸ Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М. 2005. С. 9-10.

задач проанализировано нами во втором параграфе второй главы диссертации, что позволяет в данной части исследования рассматривать функцию как реализацию задачи, как алгоритм действий, приводящий к достижению конкретного результата (решению задачи). В свою очередь, способность выполнять определенную деятельность и достигать необходимого или желаемого результата с наименьшими затратами времени и усилий является показателем ее (деятельности) эффективности¹⁵⁹.

Таким образом, исходя из структуры административно-правовых споров, можно выделить две взаимосвязанные задачи, а именно задачу разрешения объективного (юридического) компонента спора и задачу разрешения его субъективного (психологического) компонента. Указанные задачи лежат в основе дифференциации функций деятельности по разрешению административно-правовых споров. Между тем, в функциональном аспекте решение задач, т.е. достижение конкретных результатов в виде разрешенных компонентов спора требует адекватного алгоритма и способов действий.

В контексте сказанного возникает необходимость в четкой дифференциации способов разрешения административно-правовых споров, причем как в аспекте их отграничения от таких понятий, как «форма», «порядок», «процедура», так и в аспекте их внутренней дифференциации.

Анализируя альтернативные способы разрешения споров (Глава 1, параграф 2) мы обращали внимание на то, что сложившаяся практика использования понятий строго не дифференцирует термины «способ», «форма», «порядок», «процедура». Аналогичную ситуацию мы наблюдаем в трактовке форм, порядка и способов разрешения административно-правовых споров. Для иллюстрации приведем лишь несколько примеров: «Административный *порядок* (здесь и далее выделено нами - А.П.) разрешения спора представляет собой внесудебный *способ* разрешения конфликта, возникающего между сторонами административно-правовых отношений»; «*во внесудебной форме* осуществляется также урегулирование спора

¹⁵⁹ Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук: Саратов. 2019. С. 306.

... есть все основания рассматривать ее как самостоятельную *форму* разрешения спора, которая также является административной материальной *процедурой*»; «При административном *способе* разрешения административно-правовых споров, то есть во внесудебном *порядке*»¹⁶⁰; «два *способа* разрешения административно-правовых споров по обращениям граждан: внесудебный (через органы исполнительной власти и органы местного самоуправления) и судебный».¹⁶¹

Принимая за основу содержание исходных терминов, мы провели их дифференциацию и представили в организационно-правовом механизме разрешения административно-правовых споров как: организационную форму (внутреннее строение, структуру); процессуальную форму (определяющую порядок протекания процесса) и/или процессуальный порядок (регулируемая законодательством сложившаяся система отношений); процедура – принятая последовательность действий, выполняемых закономерно, согласно точному предписанию.

Исходя из предложенной иерархии «способов» (в их широком понимании) становится очевидным, что в узком смысле «способ разрешения административно-правовых споров» тождественен способу возможных действий в пределах выбранной процедуры. Далее, придерживаясь указанной концепции, мы будем рассматривать способы разрешения объективного (юридического) компонента и способы разрешения его субъективного (психологического) компонента административно-правовых споров.

Акцентируя юрисдикционный характер организационной и процессуальной (порядка) форм государственной судебной и государственной несудебной защиты, применительно к изложенным выше задачам разрешения административно-правовых споров, мы полагаем, что в рамках принятых процедур, может

¹⁶⁰ Кипер Н.Г. Сравнительный анализ правового регулирования внесудебной процедуры разрешения административных споров // Вестник экономической безопасности МВД России. 2010. №1. С.28-30.

¹⁶¹ Рысай Б. Г. Внесудебные формы разрешения административного спора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород. 2018. 30 с.

использоваться широкий арсенал способов: способов установления объективных признаков спора, т.е. наличия предмета материально-правового притязания; способов выявления признаков мнимого спора, например, непреднамеренного заблуждения одной из сторон относительно предмета спора. В одних случаях, разрешение спора становится возможным путем принятия уполномоченным органом юридически властного решения по предмету спора. В других, могут требоваться дополнительные разъяснения, или же имеющиеся у сторон противоречия, могут быть устранены путем использования процедур примирения.

Итак, проведенный анализ выявляет признаки единства и дифференциации альтернативных форм и способов разрешения административно-правовых споров.

Единство и взаимное дополнение форм и способов разрешения административно-правовых споров обусловлено общими объектом, целью и задачами деятельности органов государственной и публичной власти по защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Объектом деятельности выступают административно-правовые споры. Целью является разрешение административно-правовых споров. Критериями схожести выступают юрисдикционный характер формы и порядка разрешения административно-правовых споров.

Отличие форм и способов разрешения административно-правовых споров определяется организационно-правовым механизмом деятельности, дифференцирующим организационные, процессуальные (порядок) формы и процедуры разрешения административно-правовых споров государственными судебными органами и/или государственными несудебными органами.

В организационно-правовом механизме альтернативные способы, в их широком понимании, могут быть представлены как иерархия дифференцированных форм, порядка и процедур разрешения административно-правовых споров. Как:

- дифференцированные по организационному признаку (внутреннему строению и структуре) на формы государственной судебной защиты и государственной несудебной защиты;

- дифференцированные по регулируемому законодательством порядку (процессуальной форме) на судебный порядок и внесудебный порядок разрешения административно-правовых споров.

При этом, организационная и процессуальная формы государственной судебной и государственной несудебной защиты являются юрисдикционными, что, строго говоря, в аспекте выбора ограничивает возможность обозначить их альтернативными способами.

Наиболее адекватно критерию альтернативных способов соответствуют действия, выполняемые согласно точному предписанию в рамках установленных процедур. В настоящее время нормами административного и административно-процессуального права установлен порядок принятия юридически значимого для сторон спора решения, согласно которого действия субъекта разрешения спора связаны с реализацией имеющихся у него публично-властных полномочий. Часть из них направлена на объективацию предмета спора, часть – на разъяснение обоснованности имеющихся у сторон спора притязаний и их согласование. В первом случае, принятие юридически значимого для сторон спора решения прямо и непосредственно связано с реализацией публично-властных полномочий субъекта разрешения спора. Во втором – на основе и в совокупности с результатами использования предусмотренных законом способов разрешения административно-правовых споров, не связанных с непосредственной реализацией публично-властных полномочий субъектами разрешения споров. При этом сами стороны спора могут иметь публично-властные полномочия, а реализация ими возможностей альтернативного разрешения административно-правовых споров может выступать элементом их административной компетенции.

Изложенное позволяет рассматривать альтернативный способ разрешения административно-правового спора как урегулированный нормами административного и административно-процессуального права порядок, не связанный с непосредственной реализацией публично-властных полномочий субъектом разрешения спора.

§ 2. Практика применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров: правовая регламентация, современное состояние и перспективы развития

В правовой системе России альтернативные способы разрешения споров наиболее заметными стали в 2010-2019 гг. В этот период были приняты ФЗ № 193-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)»; ФЗ № 382-ФЗ от 29.12.2015 г. «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»; ФЗ № 123-ФЗ от 04.06.2018 г. «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»; ФЗ № 197-ФЗ от 26.07.2019 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Справедливости ради следует заметить, что принятию указанных выше законов с начала восьмидесятых годов XX века предшествовал подготовительный период. Период обсуждения востребованности альтернативных способов разрешения споров и обоснования их приоритетного значения, развития и внедрения в практическую сферу деятельности¹⁶². В числе основных аргументов приводились: снижение нагрузки на судебную систему; повышение качества осуществления правосудия; обеспечение надежных гарантий прав граждан на судебную защиту в разумные сроки и т.д. В итоге было принято решение о разработке нормативно-правовой базы с целью урегулирования вопросов, относящихся к введению обязательных примирительных процедур при разрешении отдельных видов споров.

¹⁶² См., например: Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007-2012 годы; О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 гг.: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 г. Москва. // Российская газета. 2006. № 4211. 1 ноября; Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 г. // URL: www.arbitr.ru; Выступление Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева на VII Всероссийском Съезде судей // Рос. юстиция. 2009. № 1. С. 15 и др.

Первым практическим шагом к реализации мероприятий по внедрению альтернативных процедур, явился Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступивший в силу с 1 января 2011 г. Как сказано в пояснительной записке к закону, он был принят в целях создания правовых условий для применения в Российской Федерации процедуры медиации. Отметим в этой связи неизменное внимание к вопросам практики применения указанного закона¹⁶³. Результаты мониторинга применения альтернативных способов разрешения споров¹⁶⁴ легли в основу разработки в 2018 году Верховным судом Российской Федерации изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур¹⁶⁵ и принятия

¹⁶³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г.; Перечень поручений Президента Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. N Пр-3884 и поручений Председателя Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. N ВЗ-П13-9278; О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития: Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г.; Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе: Постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 года № 1 // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

¹⁶⁴ Справка о практике применения Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Утверждена Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 6 июня 2012 года; 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. Утверждена Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 года // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

¹⁶⁵ О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 1 // <https://www.eg-online.ru/document/adjudication/365782/> (дата обращения 09.11.2022 г.); О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации»: О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 2; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 3 // <https://www.eg-online.ru/document/adjudication/365786/> (дата обращения 09.11.2022 г.).

соответствующего Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶⁶.

Однако, легального определения альтернативным, также, как и примирительным процедурам, законодатель не предложил. Так в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)» в статье 2 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» определение дано: медиации – как способа и другие базовые дефиниции. Более того, редакция названия, перечень основных понятий и содержание положений Закона делают допустимым синонимичное понимание альтернативных и примирительных процедур. В названии Закона указание процедуры медиации в скобках однозначно относит ее к процедурам альтернативным. Одновременно с этим, исходя из содержания основных положений, медиация по сути рассматривается как процедура примирительная.

Относительно примирительных процедур следует обозначить отдельные попытки их нормативного правового закрепления. В частности, в статье 398 Трудового кодекса РФ «Основные понятия». В ней примирительные процедуры определены как рассмотрение коллективного трудового спора в целях его разрешения примирительной комиссией, с участием посредника и (или) в трудовом арбитраже¹⁶⁷. Предлагаемая редакция, по нашему мнению, отражая специфику сферы правоотношений, ограничивает применение понятия примирительных процедур вне трудового права и не позволяет его рассматривать как универсальное для всех отраслей права понятие.

Определение примирительной процедуры дается в Регламенте Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проведению примирительной

¹⁶⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26 июля 2019 г. N 197-ФЗ (в актуальной редакции) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (в актуальной редакции) // СПС «КонсультантПлюс».

процедуры с участием посредника как альтернативного (внесудебного) способа разрешения конфликтов, разногласий и споров, возникших из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, а также связанных с ними иных правоотношений¹⁶⁸. Однако, и в данном случае мы можем констатировать узкую, но уже в контексте гражданских правоотношений трактовку примирительных процедур, что так же не позволяет считать предлагаемое понятие универсальным для всех отраслей права.

С принятием Федерального Закона от 26.07.2019 № 197-ФЗ было обеспечено единообразие в понимании общих положений о примирительных процедурах и достигнута их унификация как процессуального института. Однако само понятие примирительных процедур сохранило свою неопределенность. Как отмечено в пояснительной записке к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ, вносимые изменения соответствовали задачам и принципам судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, а также общим тенденциям развития процессуального законодательства и имели своей целью сделать примирительные процедуры более эффективным институтом¹⁶⁹.

В части унификации процессуального института примирительных процедур следует обратить внимание на то, что в современном своем состоянии Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), Гражданский процессуальный кодекс (ГПК РФ) и Арбитражный процессуальный кодекс (АПК РФ) законодательно закрепляют «Примирительные процедуры. Мирное соглашение». Единообразие достигнуто тем, что:

- зафиксировано понятие мирного разрешения споров (пункт 5 статьи 3 КАС РФ, статья 2 ГПК РФ; пункт 6 статьи 2 АПК РФ);

¹⁶⁸ Регламент ТПП РФ по проведению примирительной процедуры с участием посредника // Сайт www.tpprf-arb.ru. <https://mediation.tpprf.ru/ru/docs/47906/> (дата обращения 18.08.2020 г.).

¹⁶⁹ О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 1 // <https://www.eg-online.ru/document/adjudication/365782/> (дата обращения 09.11.2022 г.)

- закреплено право сторон после обращения в суд использовать примирительные процедуры для разрешения спора (часть 3¹ статьи 4 КАС РФ, часть 8 статьи 4 АПК РФ, часть 5. статьи 3 ГПК РФ);

- определена обязанность суда принимать меры для примирения сторон, содействовать им в урегулировании спора, руководствуясь при этом интересами сторон и задачами судопроизводства; так, в ходе судебного процесса, при разъяснении сторонам их процессуальных прав и обязанностей, председательствующий разъясняет сторонам спора их право обратиться за содействием к посреднику (медиатору, судебному примирителю), использовать иные примирительные процедуры, последствия совершения таких действий, а также принимает меры для заключения сторонами соглашения о примирении (пункт 10 части 3 статьи 135 КАС РФ, часть 1 статьи 138 АПК РФ, часть 1 статьи 153.1. ГПК РФ);

- сформулированы единые принципы проведения примирительных процедур: «Примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности.» (часть 1¹. статьи 137 КАС РФ, часть 2 статьи 138 АПК РФ, часть 2 статьи 153¹ ГПК РФ);

- установлено равенство прав сторон на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора или судебного примирителя (часть 2¹ статьи 137 КАС РФ, часть 3 статьи 138 АПК РФ, часть 3 статьи 153¹ ГПК РФ);

- определена возможность примирения сторон на любой стадии судопроизводства и при исполнении судебного акта, если иное не предусмотрено соответствующим Кодексом, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений (часть 2¹. статьи 137 КАС РФ, часть 4 статьи 138 АПК РФ; часть 4 статьи 153¹ ГПК РФ);

- закреплен порядок и сроки проведения примирительной процедуры (статья 137² КАС РФ, статья 138¹ АПК РФ, статья 153² ГПК РФ);

- установлены основные виды примирительных процедур (статья 137³ КАС РФ; статья 153³ ГПК РФ; статья 138² АПК РФ): «Урегулирование споров

допускается путем переговоров, посредничества, в том числе медиации, судебного примирения, или использования других примирительных процедур, если это не противоречит федеральному закону»;

- унифицированы процессуальные требования к переговорам (статья 137⁴ КАС РФ; статья 153⁴ ГПК РФ; статья 138³ АПК РФ), медиации (статья 137⁵ КАС РФ; статья 153⁵ ГПК РФ; статья 138⁴ АПК РФ) и судебному примирению (статья 137⁶ КАС РФ; статья 153⁶ ГПК РФ; статья 138⁵ АПК РФ);

- закреплен единый перечень результатов примирительных процедур: «Результатами примирения лиц, участвующих в деле, могут быть, в частности: 1) мировое соглашение в отношении всех или части заявленных требований; 2) частичный или полный отказ от иска; 3) частичное или полное признание иска; 4) полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной жалобы, надзорной жалобы (представления); 5) признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения» (статья 137⁷ КАС РФ; статья 153⁷ ГПК РФ; статья 138⁶ АПК РФ);

- определены требования к форме и содержанию мирового соглашения (часть 10 статьи 137. КАС РФ; статья 153⁸., статья 153⁹ ГПК РФ; части 2¹. и 2². статьи 140. АПК РФ), а также порядок утверждения мирового соглашения (статья 137 КАС РФ; статья 153¹⁰ ГПК РФ; статья 138⁶ АПК РФ).

Между тем, характеризуя внесенные ФЗ-№ 197 от 26.07.2019 г. изменения в аспекте унификации действующего законодательства, нельзя не отметить очевидных нововведений. Несомненно, они относятся к появившейся возможности урегулировать спор при содействии судебного примирителя (статья 137⁶ КАС РФ; статья 153⁶ ГПК РФ; статья 138⁵ АПК РФ).

В дополнение к указанному закону, Верховным Судом Российской Федерации был разработан и утвержден Регламент проведения судебного примирения, который закрепил порядок судебного примирения, требования к судебному примирителю, его полномочия, вопросы финансирования института судебного примирения.

Однако, наиболее существенным мы считаем расширение сферы споров, разрешаемых с применением примирительных процедур, признание необходимости и обеспечение законодателем возможности содействия сторонам в урегулировании споров, в том числе возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Подчеркнем в этой связи, что рассмотренные выше общие поправки были впервые введены в Кодекс административного судопроизводства.

При разработке изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, Верховный суд РФ акцентировал внимание на значительный потенциал примирительных процедур в нахождении сторонами взаимоприемлемого результата разрешения спора, либо сближению позиций сторон, в том числе и по спорам, где одной из сторон является государственный орган, орган местного самоуправления»¹⁷⁰. Такие действия могут совершаться судом в процессе рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также о взыскании обязательных платежей и санкций, только если стороны не использовали досудебное урегулирование спора и при наличии согласия организации, индивидуального предпринимателя или гражданина. Кроме того, исходя из специфики публично-правовых отношений разработчиком закона было предложено включить соглашение по обстоятельствам в общий для всех видов споров перечень результатов примирения (часть 1 статьи 137⁷ КАС РФ).

¹⁷⁰ О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.01.2018 № 1 // <https://www.eg-online.ru/document/adjudication/365782/> (дата обращения 09.11.2022 г.)

Подчеркнем в этой связи, что указанные выше дополнения и изменения процессуального законодательства учтены в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)»¹⁷¹. В частности, изменениями редакции статьи 1 действие закона распространено и на административные правоотношения и предусматривают:

- в части 2 - регулирование отношений, связанных с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских, административных и иных публичных правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений;

- в части 4 - возможность применения процедуры медиации после возникновения споров, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, административного судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах.

Кроме того, нововведения коснулись фиксации итогов проведения процедуры примирения во внесудебном порядке. Стороны конфликта могут договориться, прийти к консенсусу, однако впоследствии отказаться от исполнения договоренностей, в связи с чем, важна не просто фиксация итогов проведения процедуры примирения, а юридическая сила данных соглашений. В этой части институт медиации в Российской Федерации в течение восьми лет с момента вступления в силу ФЗ № 193-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)» имел существенный недостаток, а именно отсутствие механизма исполнения достигнутых договоренностей. Указанный недостаток был преодолен дополнением статьи 12 частью 5 следующего содержания: «Медиативное соглашение, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, проведенной без

¹⁷¹ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27 июля 2010 года N 193-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г. №197-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда, в случае его нотариального удостоверения имеет силу исполнительного документа»¹⁷².

Соответствующие изменения внесены в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате. Согласно статье 59¹. «Удостоверение медиативного соглашения» нотариус удостоверяет медиативное соглашение, достигнутое сторонами в соответствии с соглашением о проведении процедуры медиации, предусмотренным Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре разрешения споров с участием посредника (процедуре медиации)"¹⁷³. В этой же статье говорится, что медиативное соглашение удостоверяется с обязательным участием медиатора, медиаторов, медиатора - представителя организации, осуществляющей деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации, в соответствии с соглашением сторон о проведении процедуры медиации¹⁷⁴.

И наконец, следует отметить дополнение статьи 16 частью 1¹, в соответствии с положениями которой судьи, пребывающие в отставке также вправе осуществлять деятельность посредника на профессиональной основе. Задачу по ведению реестра таких судей осуществляют советы судей субъектов Российской Федерации. Вопросы по оплате деятельности таких судей, определены Правительством Российской Федерации (часть 6. статьи 137¹ КАС РФ; часть 6. статьи 153⁶ ГПК РФ; часть 6. статьи 138⁵ АПК РФ).

Как видно из представленной характеристики правового механизма разрешения споров с применением альтернативных способов, внесение ФЗ-№ 197 от 26.07.2019 г. дополнений и нововведений имело системный характер. Их результатом, прежде всего, стало установление процессуального порядка применения примирительных процедур при урегулировании всех видов споров (если иное не предусмотрено законом) единого для административного, гражданского и арбитражного судопроизводства. При этом важно заметить, что

¹⁷² Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года N 4462-I (в ред. от 26 марта 2022г. №72-ФЗ)// СПС «КонсультантПлюс»

¹⁷³ Там же.

¹⁷⁴ Там же.

законодателем констатирована возможность одновременного использования («сочетания» и «комбинирования») юрисдикционных и альтернативных им (в традиционном понимании) способов разрешения споров.

Сказанное, согласуется с ранее сделанным выводом о наметившейся тенденции к расширению системы средств и способов разрешения споров и восстановления нарушенных прав, и служит его дополнительной аргументацией. Причем интеграция неюрисдикционных и юрисдикционных процедур разрешения споров, как мы видим, развивается по принципу взаимного дополнения. С одной стороны, примирительные процедуры дополняют юрисдикционные способы разрешения споров. При соблюдении процессуального порядка результаты их применения составляют основу выносимого решения. С другой стороны, результаты внеюрисдикционного разрешения спорных отношений путем примирения также могут приобретать юридическую силу при использовании установленной законом возможности их нотариального удостоверения.

Таким образом, нормами современного законодательства допускается сочетание юрисдикционных и альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. А вот целесообразность их интегрирования, как мы уже показали, определяется спецификой административно-правовых споров. Вместе с тем, именно эта специфика остается пока не учтенной в нормативной правовой регламентации внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров. Согласно ранее сделанным выводам, сделанным в том числе с учетом позиции Е.Б. Лупарева, при известном обособлении процессуальных форм, примирительные процедуры не могут быть востребованы только в судебном порядке, и не использоваться во внесудебном порядке разрешения административно-правовых споров¹⁷⁵.

В этой связи, полагаем, что заданный законодателем вектор на применение примирительных процедур в административном судопроизводстве должен быть

¹⁷⁵ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2003. – 483 с.

продолжен на нормативно-правовое закрепление примирительных процедур в административном порядке разрешения административно-правовых споров.

Между тем, обеспечивая правовое поле, установленные нормы права, автоматически не приводят к их реализации. В этой связи особенный интерес вызывает судебная практика применения примирительных процедур, т.е. вопрос практической реализации существующего правового механизма.

Как было отмечено ранее, современное законодательство предусматривает возможность применения примирительных процедур, их виды, а также результаты. Согласно статье 137⁴ КАС РФ, статье 153⁴ ГПК РФ и статье 138³ АПК РФ стороны вправе урегулировать спор путем проведения переговоров в целях примирения на условиях, определяемых сторонами. В случаях, предусмотренных федеральным законом, переговоры проводятся в обязательном порядке. Переговоры представляют собой разновидность альтернативного разрешения споров без привлечения третьих лиц, только при поддержке правозащитников, привлеченных к процессу. Являясь весьма распространенным и простым способом разрешения разногласий, переговоры не требуют дополнительных затрат, направлены на решение конкретных проблем и не нуждается в специальном разрешении. Переговоры могут проводиться как письменно, так и устно, итогом их проведения будет решение относительно дальнейшей стратегии поведения сторон и возложении на каждого участника определенных обязательств.

Стороны вправе урегулировать спор путем применения процедуры медиации (статья 137⁵ КАС РФ; статья 153⁵ ГПК РФ; статья 138⁴ АПК РФ). Процедура медиации – способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения¹⁷⁶. Возможность проведения медиации существует либо на основании медиативной оговорки, включенной в текст договора, либо на основании соглашения об использовании посредничества, заключенного уже после

¹⁷⁶ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г. №197-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

возникновения спора. Медиатором является независимое лицо, которое не заинтересовано в исходе спора, выбирается сторонами, либо назначается каким-либо институтом, оказывающим содействие в проведении указанной процедуры. Могут проводиться как индивидуальные, так и совместные встречи (большая доля приходится на совместные встречи) со сторонами, по итогам которых стороны при участии посредника (медиатора) могут достичь взаимоприемлемые условия, на основании которых будет заключено медиативное соглашение, в соответствии с которым происходит урегулирование спора или отдельных спорных вопросов.

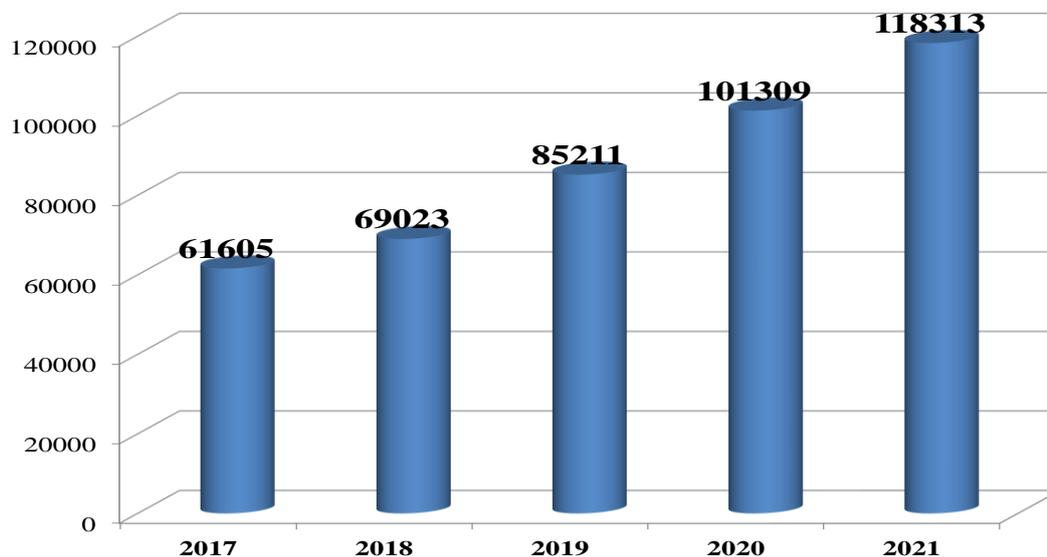
Согласно статье 137⁶ КАС РФ, статье 153⁶ ГПК РФ, а также статье 138⁵ АПК РФ, стороны вправе урегулировать спор путем использования примирительной процедуры с участием судебного примирителя (судебное примирение).

В соответствии с действующим нормативно-правовым регулированием указанной процедуры, в роли судебного примирителя может выступать только судья в заслуженной отставке. Стороны по обоюдному волеизъявлению согласовывают и выбирают кандидата из списка судебных примирителей, утвержденного Верховным судом РФ, далее данный судебный примиритель утверждается в качестве такового в соответствии с определением суда, в производстве которого находится дело. В полномочия судебного примирителя входит: ведение переговоров со сторонами спора с целью сближения их процессуальных позиций, выяснения возможности разрешения спора мирным путем; изучение доказательств по делу, а также возможность совершать иные действия, направленные на максимально эффективное разрешение спора. Согласно Регламенту проведения процедуры судебного примирения, судебному примирителю дозволено давать сторонам рекомендации в целях наиболее оптимального разрешения спора, в отличие от медиатора, которому законодательно запрещено давать советы сторонам процедуры. С точки зрения процессуального положения, судебный примиритель не является участником судебного процесса и не имеет права совершать какие-либо действия, которые могут повлечь за собой возникновение, изменение или прекращение процессуальных прав и обязанностей сторон.

Согласно статье 194 КАС РФ и статье 220 ГПК РФ результаты примирения входят в число оснований прекращения административного и гражданского производства. К ним относятся: принятый судом отказ истца от иска (п. 3 ст. 220 ГПК РФ, п. 3 ст. 194 КАС РФ) и утвержденное судом мировое соглашение сторон (п. 4 ст. 220 ГПК РФ, п.4 ч.1 ст. 194 КАС РФ) в результате проведения процедуры медиации (ст. 153.5 ГПК РФ, ст. 137.5 КАС РФ) или судебного примирения (153.6, 153.7 ГПК РФ, ст. 137.6 КАС РФ).

Следовательно, в основу изучения практики применения примирительных процедур судами общей юрисдикции могут быть положены такие показатели судебной статистики как количество споров, производство по которым прекращено и основания прекращения производства. Относительно количества административно-правовых споров, производство по которым прекращено, согласно полученным результатам следует констатировать их рост практически в два раза (Диаграмма 12).

Диаграмма 12. Динамика административных дел, по которым прекращено производство.



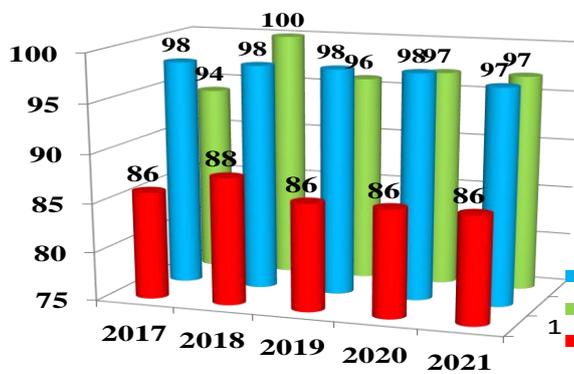
Причем после вступления в действие поправок в КАС РФ, прибавление в динамике составило: +23% (2019г.); +29% (2020г.); +17% (2021г.). В 2022 г. производство прекращено по 114099 административно-правовым спорам. Их количество в сравнении с предыдущим годом снизилось на 4%.

Вместе с тем, в абсолютном выражении анализируемый показатель может отражать общий рост числа административных споров. В этой связи, а также с целью его сравнения с аналогичными показателями в сферах гражданского и арбитражного судопроизводства, нами определялась доля прекращенных споров от общего числа принятых к производству.

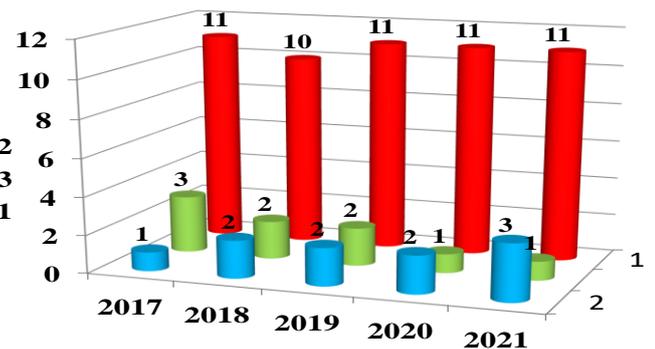
Как видно из диаграммы (Диаграмма 13) доля административно-правовых споров, производство по которым прекращено, демонстрирует тенденцию роста, практически сопоставима с долей прекращенных гражданско-правовых споров и значительно уступает аналогичному показателю в сфере арбитражного судопроизводства.

Диаграмма 13. Сравнительная динамика доли дел (А), по которым судами субъектов Российской Федерации вынесено решение (судебный приказ) / принято решение (определение) и доли дел (В), по которым производство прекращено

А



В



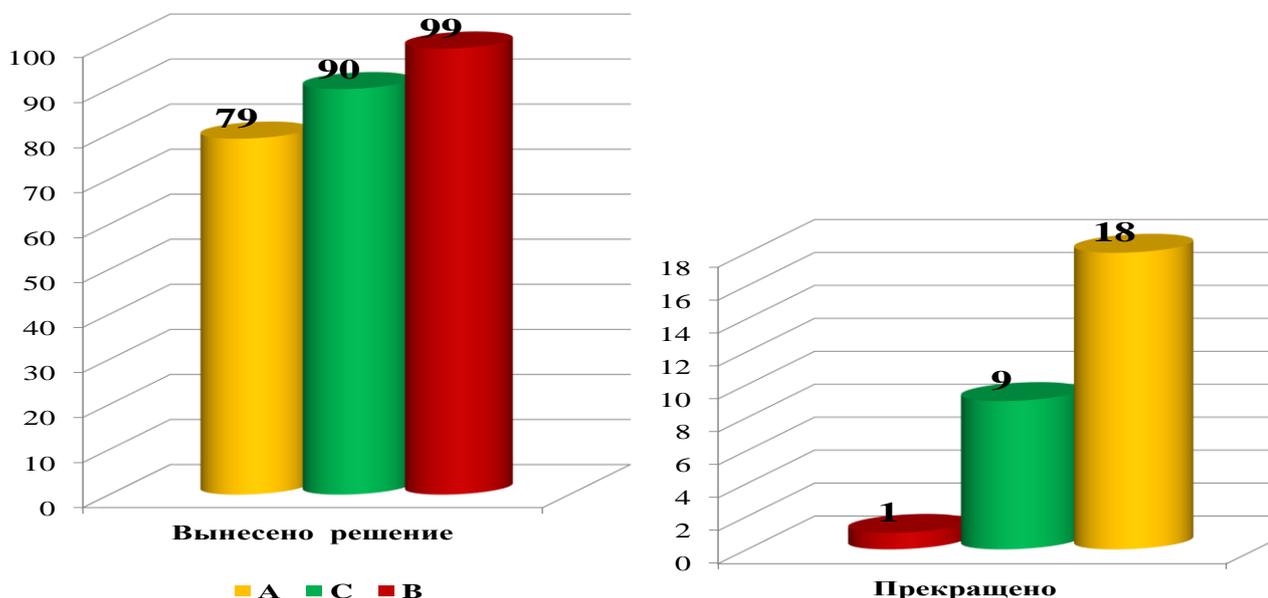
1 – арбитражное судопроизводство; 2 – административное судопроизводство; 3 – гражданское судопроизводство

В среднем за пять лет процентное соотношение дел, по которым производство прекращено, и дел, по которым судами субъектов Российской Федерации вынесено решение (судебный приказ) / принято решение (определение)

составляет: 2% / 97,6% – административное судопроизводство; 1,8% / 97% – гражданское судопроизводство; 11% / 86% – арбитражное судопроизводство.

Для общей характеристики административно-правовых споров небезынтересным нам представляется сравнение рассматриваемых показателей по категориям дел. Согласно полученным данным, можно утверждать, что соотношение административных дел, по которым внесены решения, и прекращенных дел определяется предметом спора. Так, прогнозируемыми являются результаты вынесенных решений по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций (99%) и по делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля (90%), где в предмете спора преобладает юридический компонент, а влияние субъективного фактора практически исключено (Диаграмма 14).

Диаграмма 14. Сравнительная динамика окончанных административных дел с вынесением решения (судебного приказа) и с прекращением производства (по категориям дел в среднем за 5 лет)

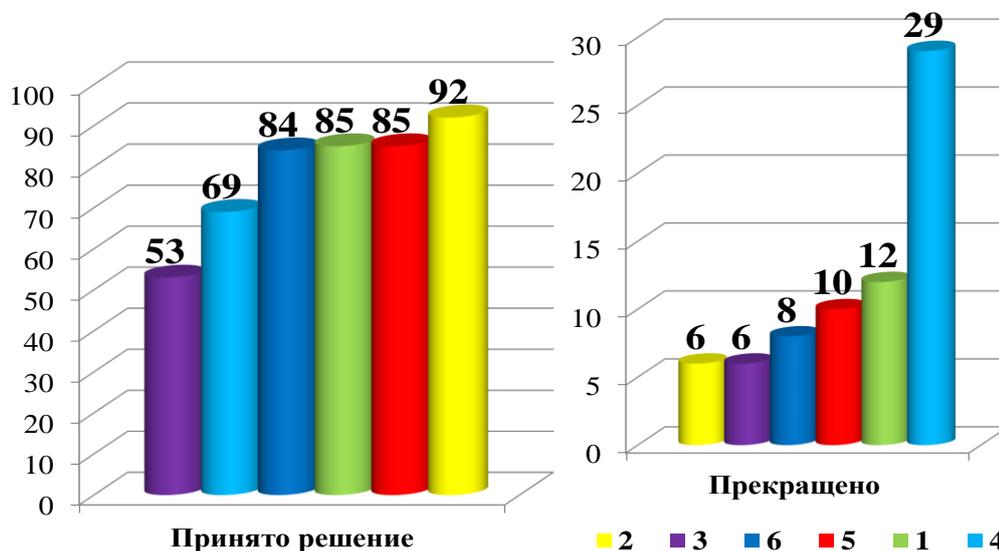


А - Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; **В** - Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций; **С** - Иные

административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля.

В административных делах о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, предмет спора может содержать как юридический компонент (факты действительного нарушения прав), так и более широкого характера противоречия между субъектами спора (психологический компонент). Аналогичная зависимость установлена и в сфере арбитражного судопроизводства (Диаграмма 15).

Диаграмма 15. Сравнительная динамика доли дел, рассмотренных арбитражными судами субъектов Российской Федерации, с принятием решения (определения) и с прекращением производства.

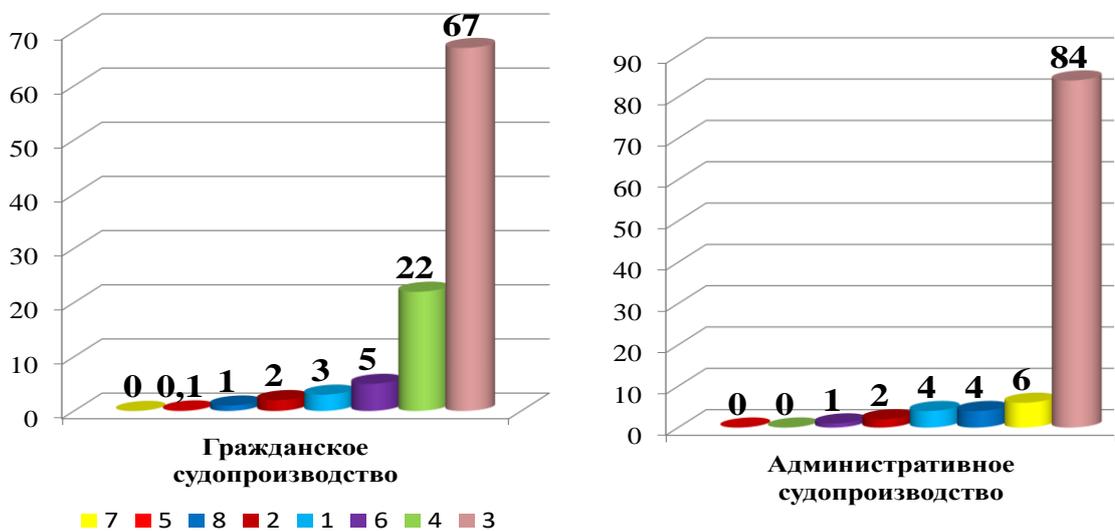


1 - Экономические споры и другие дела, возникающие из гражданских правоотношений; *2* - Экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; *3* - Об установлении фактов, имеющих юридическое значение; *4* - О несостоятельности (банкротстве); *5* - Об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на

принудительное исполнение решений третейских судов; **6** - О признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений.

Среди оснований прекращения административных и гражданских дел (Диаграмма 16) превалирует отказ истца от иска.

Диаграмма 16. Основания прекращения гражданских и административных дел (ст. 220 ГПК РФ, ст. 194 КАС РФ)



Основания прекращения (ст. 220 ГПК РФ, ст. 194 КАС РФ): **1** - Не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского и административного судопроизводства (п. 1 ст. 220 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ); **2** - Имеется вступившее в законную силу судебное решение по этому спору (п. 2 ст. 220 ГПК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 194 КАС РФ); **3** - Истец отказался от иска и отказ принят судом (п. 3 ст. 220 ГПК РФ, п. 3 ст. 194 КАС РФ); **4** - Стороны заключили мировое соглашение, и оно утверждено судом (п. 4 ст. 220 ГПК РФ, п.4 ч.1 ст. 194 КАС РФ); **5** - Имеется по этому спору решение третейского суда (абз. 5 ст. 220 ГПК РФ); **6** - Смерть гражданина, если не допускается правопреемство или ликвидация организации (п. 6 ч. 1 ст. 220 ГПК РФ, п. 5 ст. 194 КАС РФ); **7** - Оспариваемые НПА, решение отменены или пересмотрены и перестали затрагивать права,

свободы и законные интересы административного истца (ч. 2 ст. 194 КАС РФ); **8** -
Иные основания для прекращения производства (ст. 318 ГПК РФ, ч. 3 ст. 194 КАС
РФ).

Напомним, что согласно законодательству (статья 137⁷ КАС РФ; статья 153⁷
ГПК РФ; статья 138⁶ АПК РФ) частичный или полный отказ от иска, относится к
результатам примирительных процедур. В этой связи, логично было ожидать роста
доли указанного основания, свидетельствующего о применении примирительных
процедур в урегулировании споров, возникающих из административных и иных
публичных правоотношений. Однако результаты анализа судебной практики этого
не подтверждают.

Как видно из диаграммы (Диаграмма 17) средняя доля отказа истца от иска в
числе других оснований стабильно сохраняет ведущее значение и в среднем за пять
лет составляет: в административном судопроизводстве – 84%; в гражданском
судопроизводстве – 67%; в арбитражном судопроизводстве – 63%.

Диаграмма 17. Сравнительная динамика доли отказа от иска в числе
оснований прекращения дел.



В объяснении обозначенной ситуации мы видим две возможные причины.
Первая из них может быть связана с недостаточным использованием имеющегося

правового механизма разрешения административно-правовых споров с применением примирительных процедур, что может быть верным в виду относительно непродолжительного периода действия Федерального Закона от 26.07.2019 № 197-ФЗ.

Вторая причина может указывать на то, что правоприменительная практика успешно использовала примирительный потенциал и до официального утверждения правового механизма, что непосредственно подтверждается стабильно высоким значением доли отказа истца от иска.

Вне перечисления причин, можно было бы допустить и изначальную допущенную переоценку примирительных процедур. Так, в 2022 г. мировое соглашение было заключено всего в 171 случае, что составляет 0,14% от числа прекращенных административных дел. Из них стороны заключили мировое соглашение в результате судебного примирения только в 8 случаях, и ни в одном - в результате проведения процедуры медиации. В 2021 году из 213 мировых соглашений 3 заключены в результате судебного примирения, 1 - в результате проведения процедуры медиации. Более того, в заключении сторонами мирового соглашения следует констатировать отрицательную динамику: 2017 г.- 263; 2018 г. - 246 (-6,5%); 2019 г.- 200 (-19%); 2020 г.- 177 (-11,5%); 2021 г.- 213 (+20%); 2022 г.- 171 (-20%). В сравнении с 2017 количество мировых соглашений, заключенных в 2022 г., снизилось на 30%. В гражданском судопроизводстве, для сравнения, процент снижения составляет 23%: с 94249 (2017 г.) до 72502 (2022 г.).

Однако мы бы поставили этот вопрос в иной плоскости, а именно в аспекте волеизъявления сторон спора. Как известно, процедура примирения не является обязательной и имеет добровольный характер. Возможность заинтересованной стороны выбрать организационную и процессуальную формы предусмотрена законом, что определяет альтернативную природу правового механизма разрешения административно-правовых споров. Специфика административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, устанавливает обособленность государственной формы защиты,

определяющей порядок и судебного, и внесудебного разрешения административно-правовых споров. Действующее законодательство устанавливает порядок, т.е. обеспечивает возможность применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Между тем, как показывает изучение современной практики реализации правового механизма, имеющаяся возможность не подтверждается фактическими результатами.

На наш взгляд, это связано с психологической неготовностью, а возможно и незаинтересованностью сторон административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, переосмыслить систему властно-принудительного разрешения споров и выбрать примирительные процедуры.

Не удивляет в этой связи, что несмотря на имеющиеся предложения¹⁷⁷ процедуры примирения во внесудебном порядке до сих пор остаются вне нормативно-правового регулирования. Особое место занимает процедура досудебного примирения, которая не носит характера обязательного досудебного порядка, но декларируется как одна из задач, связанных с административным судопроизводством.

Кроме обозначенных проблем, отметим, что альтернативные способы разрешения споров не ограничиваются только примирительными процедурами, о

¹⁷⁷ Досанова Ф.П. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений: зарубежный опыт и перспективы использования в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-formy-dosudebnogo-uregulirovaniya-sporov-vytekayuschih-iz-publichnyh-pravootnosheniy-zarubezhnyy-opyt-i-perspektivy> (дата обращения 23.11.2022 г.); Кощева Е.С., Петрунева А.Н. К вопросу об альтернативных формах прекращения публичного спора // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12. С. 69-78; Рожкова Д.Д. Альтернативные способы урегулирования административно-правовых споров, подлежащих рассмотрению в судебном порядке // <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-sposoby-uregulirovaniya-administrativno-pravovyh-sporov-podlezhaschih-rassmotreniyu-v-sudebnom-poryadke> (дата обращения 23.11.2022 г.); Рысай Б. Г. Внесудебные формы разрешения административного спора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород. 2018. – 30 с.; Шевчук П.П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4. С. 242-246 и др.

чем мы уже говорили. Мировой практике известны такие виды альтернативных процедур, как консилиация, партисипативная процедура, институт онлайн-разрешения споров.

Наиболее перспективными, на наш взгляд, представляются процедуры разрешения административно-правовых споров посредством использования цифровых технологий. Причем речь может идти не только об использовании современных цифровых технологий для переноса в онлайн режим уже известных процедур (переговоры сторон, примирительные процедуры с привлечением третьего лица), но и о внедрении новых.

О необходимости использования онлайн-технологий в разрешении споров высказалась Генеральная Ассамблея ООН, отметив резкое увеличение трансграничных сделок, заключаемых в режиме онлайн, подчеркнув необходимость создания механизмов урегулирования споров, возникающих в связи с такими сделками, и рекомендовала всем государствам и другим заинтересованным сторонам использовать Технические комментарии, принятые ЮНСИТРАЛ в 2016 году, при разработке и внедрении систем урегулирования споров в режиме онлайн¹⁷⁸. И если до недавнего времени процедуры онлайн-разбирательства чаще всего использовались для разрешения споров, которые возникли из онлайн-правоотношений, то пандемия COVID-19 придала определенный импульс развитию этих процессов.

Так, по мнению Т.Н. Москальковой., граждане стали активнее использовать для подачи обращений в органы публичной власти федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Однако, только 14% опрошенных используют возможности Интернета для подачи жалоб и обращений в государственные органы¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Рожкова М. Онлайн-арбитраж, онлайн-урегулирование споров и блокчейн-арбитраж: новые правовые явления или разновидности уже существующих? //Хозяйство и право.2018. №5(496). С.54.

¹⁷⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год. Электронный ресурс: // <https://ombudsmanrf.org/documents/biblioteka/zakon-na-vashej-storone> (дата обращения 04.01.2023 г.).

Принцип работы таких технологий связан с разрешением типичных и наиболее распространенных споров. Разрабатывается система, способная обработать значительное количество однотипных конфликтов. С учетом заранее изученных сценариев споров, система успешно, быстро и с малыми издержками разрешает такие конфликты. Кроме того, что весьма важно, подобные системы эффективны в сфере профилактики споров. Изучая данные, которые искусственный интеллект получает в процессе разрешения споров, организаторы выявляют общий источник проблем и группируют информацию и услуги на сайте таким образом, чтобы они не повторялись вновь¹⁸⁰.

Говоря о цифровых технологиях, безусловно, следует отметить и такой формат альтернативного разрешения споров как блокчейн-арбитраж (децентрализованный арбитраж), призванный разрешать споры, возникающие в блокчейн-сфере. Концепция данного института строится на следующих принципах. Выбор арбитров производится с использованием математических алгоритмов на основе анализа цифровой репутации судей, сферы их компетенции, причастности к определенной юрисдикции и экономической сфере, а также на основе практического опыта (юридической практики в реальной жизни). Для исключения коррупционной составляющей и обеспечения беспристрастности арбитров они должны оставаться неизвестными для спорящих сторон. Проведение арбитража происходит в «анонимной цифровой комнате», где стороны могут заявлять требования, приводить доказательства и т.д. Гонорар арбитрам будет определяться заранее, но выплачиваться проигравшей стороной. Неисполнение арбитражного решения будет приравниваться к утрате цифровой репутации и связей, приравненных к цифровой личности участника; будет сформирована открытая база данных, содержащая сведения обо всех предыдущих третейских разбирательствах и т.д.¹⁸¹.

¹⁸⁰ Рожкова М. Онлайн-арбитраж, онлайн-урегулирование споров и блокчейн-арбитраж: новые правовые явления или разновидности уже существующих? //Хозяйство и право.2018. №5(496). С.58.

¹⁸¹ Там же.

Об актуальности и востребованности информационных технологий свидетельствует тематика недавних выступлений руководителей судебной системы¹⁸², обсуждение научным сообществом мирового опыта и тенденций развития цифрового правосудия, вопросов внедрения искусственного интеллекта в деятельность судебной системы¹⁸³.

В практической сфере показательными следует считать результаты реализации ФНС России оцифрованной программы АСК НДС-2, позволяющей определить расхождения по уплате налога. Л.Л. Арзуманова приводит официальные данные согласно которым «процент выездных проверок в разы уменьшился за последние годы: с 20 тыс. их количество снизилось до 9 тыс., а средняя сумма доначисления на одну проверку возросла в два раза. ФНС России подчеркивает, что количество жалоб, которые были рассмотрены их структурами за 2019 г. снизилось на 7,9 % по сравнению с 2018 г. Уменьшилось число жалоб, поданных на решения, вынесенные по итогам проведения налоговых проверок, на 28,2%. В 2020 г. получены следующие показатели: количество жалоб налогоплательщиков снизилось на 17,4 %, а рассмотренных — на 14,8 %. В целом же на 32,1 % меньше стало и решений судов первой инстанции, которые

¹⁸² Выступление Председателя Верховного Суда РФ Стенограмма выступления В.М. Лебедева на Всероссийском съезде судей 29.11.2022. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/69949> (дата обращения 18.03.2023 г.); Выступление председателя Совета судей РФ В.В. Момотова на пленарном заседании Совета судей РФ 25 мая 2021 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ssrp.ru/news/vystupleniia-interviu-publikatsii/42229> (дата обращения 18.03.2023 г.)

¹⁸³ Иншакова А., Тымчук Ю. Цифровые технологии альтернативных методов разрешения споров: зарубежная практика и перспективы применения в России // Право в современном мире. 2018. №1 (46). С. 23-41; Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Часть I / под ред. В.И. Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор». 2022. 350 с.; Семенцов В.А. Цифровые технологии в отечественном уголовном судопроизводстве // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. №4. С. 97-105; Шахназарова Э.А. Онлайн-разрешение споров в сфере интеллектуальной собственности (российский и зарубежный опыт) // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т.17. № 12 (145). С. 158-167; Электронное правосудие: монография. М.: Российский государственный университет правосудия. 2021. – 344 с. и др.

рассматривали заявления по налоговым спорам, уже прошедшим досудебное урегулирование»¹⁸⁴.

Изложенная проблематика позволяет прийти к выводу о том, что импульсом к внедрению примирительных процедур в административный процесс послужило развитие отечественного законодательства. Эффективность реализации действующего правового механизма разрешения административно-правовых споров с использованием потенциала примирительных процедур связана с популяризацией института примирительных процедур, повышением доверия и готовности сторон спора к примирению.

Перспективным направлением развития является универсализация альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Административно-правовые споры, разрешаемые в разных организационных и процессуальных формах (государственной судебной защиты и/или государственной несудебной защиты), объединяют в себе как объективно-юридический, так субъективно-психологический компоненты. Тем не менее, разные организационно-процессуальные формы не приводят к изменению сущности и структуры споров, а значит и не предполагают отнесение альтернативных способов только к одной из форм. При известном обособлении юрисдикционных форм, порядка и процедур альтернативные способы следует рассматривать как универсальные, применимые в разных организационно-процессуальных формах разрешения административно-правовых споров.

Альтернативные способы разрешения споров могут быть применены как в рамках элемента административной процедуры разрешения спора, как в рамках административного судопроизводства, так и как самостоятельный и единственно возможный механизм разрешения административно-правовых споров. На наш взгляд, переговорная альтернативная форма разрешения административно-правовых споров является единственно возможной, если спор вытекает из административного договора, заключенного между органами, наделенными

¹⁸⁴ Арзуманова Л. Л. Онлайн-медиация как одна из альтернативных форм урегулирования публично-правового спора // Право и цифровая экономика. - 2021. - № 4 (14). С. 45-49.

публично-властными полномочиями. Этот вывод обусловлен тем, что обращение за разрешением административно-правового спора, вытекающего из административного договора к лицу, наделенному публично-властными полномочиями, искажает саму цель заключения данных договоров, призванных повысить эффективность государственного управления.

Публично-правовое регулирование альтернативных способов разрешения административно-правовых споров требует своей унификации. Развитие отечественного законодательства, правовое обеспечение применения примирительных процедур в государственной судебной форме в порядке административного судопроизводства задает вектор на нормативно-правовое закрепление примирительных процедур в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Сравнительный анализ действующих в процессуальном законодательстве Российской Федерации норм, регулирующих примирительные процедуры, позволяет в основу дополнений положить обобщённую систему изменений и дополнений процессуального законодательства, внесенных Федеральным Законом от 26.07.2019 № 197-ФЗ.

Перспективное направление в развитии альтернативных способов разрешения административно-правовых споров связано с общей тенденцией цифровизации и внедрением информационных технологий, искусственного интеллекта в деятельность государственных институтов судебной и несудебной защиты. Развитие системы альтернативных способов разрешения административно-правовых споров предлагается проводить единообразно, на основе унификации нормативно-правового регулирования.

Одним из элементов механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров предлагается рассматривать обращение субъекта спора к цифровым платформам искусственного интеллекта с целью предварительной оценки правовых притязаний сторон в отношении предмета административно-правового спора. На наш взгляд, законодательно должен быть установлен оператор такой платформы искусственного интеллекта.

Повышение эффективности применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров требует принятия специальных регламентов соответствующими органами публичной власти, в которых будет указано какое должностное лицо в каком случае может представлять административный орган в альтернативной процедуре по урегулированию спора. Особую целесообразность данные регламенты будут иметь в ситуациях, где обеими сторонами спора выступают государственные органы. В частности, указание кто может выступать посредником в разрешении спора «государственный орган-государственный орган». Принятие соответствующих регламентов позволит минимизировать риски, связанные с превышением должностных полномочий представителями административного органа, а также в должной мере будет отвечать требованиям антикоррупционного законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ставшая предметом настоящего исследования, проблема альтернативных способов разрешения административно-правовых споров является одним из конкретных направлений изучения более фундаментальной проблемы всесторонней и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, имеет собственное научно-прикладное значение. Изучение проблемы в аспекте историко-правового генеза, развития и трансформации теоретических представлений выявило необходимость уяснения сущности административно-правовых споров, механизмов их разрешения, четкого определения места и роли альтернативных способов разрешения споров.

Полученные результаты позволяют сделать выводы и сформулировать предложения, определяющие направления развития и расширение сферы применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров.

Анализ теоретических разработок и изучение правоприменительной практики позволили установить целесообразность использования альтернативных способов в разрешении административно-правовых споров, что обусловлено содержанием и структурой споров. Составляющие содержание административно-правовых споров элементы, вызванные конфликтом сторон или несовпадением взглядов относительно законности и обоснованности действий или бездействия органов и лиц, наделённых публично-властными управленческими полномочиями, могут носить как объективный, так и субъективный характер.

Объективно, возникновение споров связано с наличием у сторон материально-правового притязания, сущность которого не ограничивается рамками управленческой деятельности и может содержать как публично-правовые, так и частно-правовые интересы. Однако, оно может отсутствовать или быть мнимым. В этом случае, причины обусловлены поведенческими и личностными особенностями субъектов спора. Ими могут быть и непреднамеренное заблуждение

относительно предмета спора, и преднамеренное поведение одной из сторон, а также психологические особенности субъектов спора.

На этой основе делается вывод о том, что на возникновение административно-правового спора оказывает влияние как юридический (объективный), так и психологический (субъективный) факторы. Юридический фактор определяется объективно существующим событием нарушения публичных прав и законных интересов граждан и организаций, порождающим намерение его устранить. Психологический фактор формируется в зависимости от отношений, поведения и личностных особенностей субъектов спора и может включать в себя заблуждение относительно реально существующих публичных управленческих прав и свобод, и порядка реализации публичных управленческих обязанностей.

Наличие юридического (объективного) и психологического (субъективного) факторов определяет необходимость их учета не только в механизме возникновения административно-правовых споров, но и в альтернативных способах разрешения. Во многом, именно психологический фактор в деятельности должностных лиц органов публичной власти мешает эффективному альтернативному разрешению административно-правовых споров.

Исследование историко-правового генеза, а также развития и трансформации теоретических представлений о формах и способах разрешения споров позволило выявить причины и обосновать факторы, определяющие применение в разрешении административно-правовых споров альтернативных способов. Исходную предпосылку и основу развития альтернативных способов разрешения административно-правовых споров составляют закономерности историко-правового генезиса механизмов защиты публичных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Движущими факторами эволюции альтернативных способов разрешения административно-правовых споров выступают потребности практики, которая характеризуется крайней перегруженностью судов, а также появлением большого количества административных дел, требующих значительных временных и финансовых затрат, не покрываемых судебными издержками.

Обусловленные закономерностями развития общества и государства, потребности практики задавали основные параметры и направление развития механизмов разрешения споров: от самозащиты к основанным на моральных, нравственных и религиозных нормах процедурам примирения, к механизмам, основанным на нормах права - правовым механизмам.

В историко-правовом генезе отчетливое выражение получила тенденция к дифференциации форм и способов разрешения споров, а именно: дифференциация субъектов разрешения споров и дифференциация неюрисдикционных и юрисдикционных способов разрешения споров, способа самозащиты. Исторически складывающаяся дифференциация форм, порядка и способов предусматривала возможность их выбора и фактически обеспечивала разрешение споров на альтернативной основе.

Было показано, что теоретические представления об альтернативных способах разрешения правовых споров, о сущности административно-правовых споров приводит к интегративному, системному и непротиворечивому пониманию альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, отличных от исторически сложившихся в иностранных правовых системах и не прижившихся в отечественной правовой системе.

В результате был обоснован вывод о том, что альтернативное разрешение споров представляет собой результат последовательного развития форм и способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обусловленного потребностями практики, закономерностями общественно развития, историко-правового генеза, и тенденциями развития юридического знания.

В работе определено понятие механизма альтернативного разрешения правовых споров. Понимая альтернативу, как свободу выбора, диссертант предлагает считать право заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав принципиальной основой альтернативного разрешения споров, определяющей его цель и предназначение. Очевидно при этом, что по своей сути выбираемые способы не альтернативны друг другу, но своей совокупностью

обеспечивают свободный выбор. Сделанный акцент выявляет сущность механизма альтернативного разрешения споров, что позволяет интерпретировать его как основанную на правовых нормах систему взаимодополняющих способов разрешения споров, обеспечивающих в своей совокупности возможность выбора, и, соответственно, реализации права заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав.

По мнению автора, предлагаемый подход преодолевает противопоставление альтернативных способов государственному правосудию, их прямое отождествление с процессуальными формами рассмотрения частно-правовых споров, или непосредственно с примирительными процедурами, что в целом позволяет завершить дискуссию по вопросам относимости альтернативных способов разрешения споров к частно-правовому и/или публично-правовому регулированию правозащитных отношений, полагая их универсальность и межотраслевой характер.

Соискателем обоснован вывод о единстве и дифференциации форм и способов разрешения административно-правовых споров. Взаимное дополнение форм и способов разрешения административно-правовых споров обусловлено общими объектом, целью и задачами деятельности органов государственной и публичной власти по защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Объектом деятельности выступают административно-правовые споры. Целью является разрешение административно-правовых споров. Признаками сходства являются юрисдикционный характер формы и порядка разрешения административно-правовых споров. Отличие форм и способов разрешения административно-правовых споров определяется правовым механизмом деятельности.

Правовой механизм разрешения административно-правовых споров предложено понимать как структурный элемент правозащитной деятельности государственных институтов судебной и несудебной защиты, содержание которого составляют правовые нормы, определяющие субъектов, порядок и процедуры разрешения споров. В правовом механизме разрешения административно-

правовых споров альтернативные способы, в их широком понимании, могут быть представлены как иерархия дифференцированных форм, порядка и процедур разрешения административно-правовых споров:

- по организационному признаку (внутреннему строению и структуре) на формы государственной судебной защиты, а также государственной и негосударственной внесудебной защиты;

- по регулируемому законодательством порядку (процессуальной форме) на судебный порядок и внесудебный порядок разрешения административно-правовых споров.

Особое место во внесудебном порядке занимает процедура досудебного примирения, которая не носит характера обязательного досудебного порядка, но декларируется как одна из задач, связанных с административным судопроизводством.

Возможность заинтересованной стороны выбирать организационную и процессуальную формы предусмотрена законом, но зависит от волеизъявления другой стороны что определяет альтернативную природу механизма разрешения административно-правовых споров. Специфика административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, устанавливает обособленность государственной формы защиты, определяющей порядок и судебного, и внесудебного разрешения административно-правовых споров.

Организационная и процессуальная формы государственной судебной и государственной несудебной защиты, являются юрисдикционными, что, строго говоря, в аспекте выбора, ограничивает возможность обозначить их альтернативными способами. По мнению диссертанта, наиболее адекватно критерию альтернативных способов соответствуют действия, выполняемые согласно точному предписанию в рамках установленных медиативных процедур разрешения административно-правовых споров.

Под альтернативным способом разрешения административно-правового спора предложено понимать урегулированный нормами административного и административно-процессуального права, порядок разрешения административно-правовых споров, не связанный с реализацией субъектами, не являющимися стороной спора, своих публично-властных полномочий. При этом стороны спора могут иметь публично-властные полномочия, и реализация ими возможностей альтернативного разрешения административно-правовых споров может выступать элементом их административной компетенции.

Одной из тенденций развития организационно-правового механизма является интеграция юрисдикционных и неюрисдикционных способов разрешения споров, традиционно использовавшихся либо в государственной, либо в негосударственных формах защиты. Их интеграция развивается по принципу взаимного дополнения.

Целесообразность интеграции определяется спецификой правовых споров. Сущность административно-правовых споров, наличие в их структуре объективно-юридического и субъективно-психологического компонентов, определяют необходимость одновременного использования юрисдикционных и неюрисдикционных способов, обеспечивающих в своей совокупности разрешение спора принятием юридически значимого для сторон спора решения. Возможность одновременного использования юрисдикционных и альтернативных способов разрешения споров допускается нормами современного законодательства.

В работе акцентируется внутреннее единство и универсальность альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Доказывается, что альтернативные способы разрешения споров могут быть применены как в рамках элемента административной процедуры разрешения спора, как в рамках административного судопроизводства, так и как самостоятельный и единственно возможный механизм разрешения административно-правовых споров. Различия организационно-процессуальных форм не влияют на сущность и структуру споров, а значит и не предполагают отнесение альтернативных способов только к одной из форм. При известном

обособлении юрисдикционных форм, порядка и процедур, альтернативные способы следует рассматривать как универсальные, применимые в разных процессуальных формах разрешения административно-правовых споров.

По мнению диссертанта, переговорная альтернативная форма разрешения административно-правовых споров является единственно возможной, если спор вытекает из административного договора, заключенного между органами, наделенными публично-властными полномочиями. Этот вывод обусловлен тем, что обращение за разрешением административно-правового спора, вытекающего из административного договора к лицу, наделенному публично-властными полномочиями, искажает саму цель заключения данных договоров, призванных повысить эффективность государственного управления.

Единство и универсальность альтернативных способов разрешения административно-правовых споров положены в основу разработки предложений по совершенствованию публично-правового регулирования альтернативных способов разрешения административно-правовых споров в аспекте его унификации. По мнению автора, развитие отечественного законодательства, правовое обеспечение применения примирительных процедур в государственной судебной форме в порядке административного судопроизводства задает вектор на нормативно-правовое закрепление не связанных с правосудием примирительных процедур в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В основу дополнений предлагается положить обобщённую систему изменений и дополнений процессуального законодательства, внесенных Федеральным Законом от 26.07.2019 № 197-ФЗ.

Аналогично, единообразно и на основе унификации нормативно-правового регулирования, предлагается проводить расширение системы альтернативных способов разрешения административно-правовых споров, связанное в настоящее время с общей тенденцией цифровизации и внедрением информационных технологий, искусственного интеллекта в деятельность государственных институтов судебной и несудебной защиты. Одним из элементов механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров предлагается

рассматривать обращение субъекта спора к цифровым платформам искусственного интеллекта с целью предварительной оценки правовых притязаний сторон в отношении предмета административно-правового спора. На наш взгляд, законодательно должен быть установлен оператор такой платформы искусственного интеллекта.

Выявлен ряд обстоятельств, позволяющих критически оценить современную практику применения примирительных процедур в разрешении административно-правовых споров. Учитывая, что в настоящее время такая возможность предусмотрена законом, полученные статистические данные интерпретированы в контексте того, что эффективность реализации потенциала примирительных процедур, сдерживается недостаточной заинтересованностью в переосмыслении альтернативных способов в системе властно-принудительного разрешения административно-правовых споров, и психологической неготовностью сторон административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые публично-властными управленческими полномочиями, выбирать примирительные процедуры. Доказывается, что в большинстве случаев, именно психологическое отношение должностных лиц органов публичной власти выступает препятствием к широкому использованию альтернативного разрешения административно-правовых споров.

Обоснован вывод о том, что эффективность применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров обеспечивается принятием специальных регламентов соответствующими органами публичной власти, в которых будет указано какое должностное лицо в каком случае может представлять административный орган в альтернативной процедуре по урегулированию спора. Особую целесообразность данные регламенты будут иметь в ситуациях, где обеими сторонами спора выступают государственные органы. В частности, указание кто может выступать посредником в разрешении спора «государственный орган-государственный орган». Принятие соответствующих регламентов позволит минимизировать риски, связанные с превышением

должностных полномочий представителями административного органа, а также в должной мере будет отвечать требованиям антикоррупционного законодательства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (текст с учетом принятых в 2022 году в состав Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации)) // Официальный интернет портал правовой информации. Режим доступа - <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013> (дата обращения - 20.03.2023 г.).
2. О Верховном суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 14 июля 2022 г. №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.2014. № 6, ст. 550; 2022. №29 (часть I), ст. 5200.
3. О Конституционном суде РФ: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ (в ред. от 31 июля 2023 г. №6-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.1994. №13, ст. 1447; 2023. №32 (часть I), ст. 6118.
4. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ// Собрание законодательства РФ.2020. №45, ст.7061.
5. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 июля 2023 г. №7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.2011. №7, ст. 898; 2023. №32 (часть I), ст.6119.
6. О судебной системе в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г. №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.1997. № 1, ст.1; 2022. №16, ст. 2592.
7. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.

№7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.1995. №18, ст. 1589; 2023. №32 (часть I), ст.6119.

8. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 мая 2023 г. №7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.1997. №9, ст. 1011; 2023. №23 (часть I), ст.3998.

9. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 №80-ФЗ, с изм. от 22.06.2023 г.)// Собрание законодательства РФ.2002. №30, ст.3012; 2023. №12, ст. 1893. №27, ст. 5139.

10. Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 24 июня 2023 г. №279-ФЗ, с изм. от 20.07.2023 г.) // Собрание законодательства РФ.2002. №46, ст.4532; 2023. №26, ст.4687; №31 (часть III), ст. 6116.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24 июля 2023 №349-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10, Ст. 1391; 2023, № 31 (частьIII), Ст. 5775.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №426-ФЗ, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ.2002. №1(ч.1), ст.1;2023. №21, ст. 3794. №32 (частьI), ст. 6158.

13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. №117-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №427-ФЗ, с изм. и доп., вступ. в силу с 04.09.2023) // Собрание законодательства РФ.2000. №32, ст.3340; 2023. №24, ст. 4388. №32 (часть I), ст.6159.

14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №471-ФЗ, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) // Собрание законодательства РФ.2002. №1 (ч.1), ст.3; 2023. №27, ст. 5140. №32 (часть I), ст. 6203.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26 декабря 2019 г. № 197-ФЗ // СПС Собрание законодательства РФ. 2019. №30, ст. 4099.

16. О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 01 июля 2021 г. №284-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.1998. №51, ст. 6270; 2021. №27 (часть I), ст. 5112.

17. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №440-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.2011. №7, ст. 900; 2023. №32 (часть I), ст. 6172.

18. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г.№480-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.2006. №19, ст. 2060; 2023. №32 (часть I), ст.6212.

19. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24 июля 2023 г. №346-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.1995. №47, ст. 4472; 2023. №31 (часть III), ст.5772.

20. О федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №440-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.1995. №15, ст. 1269; 2023. №32 (часть I), ст. 6172.

21. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г. №383-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.2002. №23, ст. 2102; 2023. №31 (часть III), ст.5809.

22. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г. №197-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.2010. №31, ст. 4162; 2019. №30, ст. 4099.

23. Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2015г. № 382-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г. №531-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.2016. №1 (часть I), ст. 2; 2018. №53 (часть I) ст. 8457.

24. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. №414-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г. №485-ФЗ, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.08.2023) // Собрание законодательства РФ. 2021. №52 (часть I), ст. 8973; 2023. №32 (часть II), ст. 6217.

25. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г. №286-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. №12, ст.1640; 2023. №29, ст. 5304.

26. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г. №286-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2013. №19, ст. 2305; 2023. №29, ст. 5304.

27. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г. №286-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2018. №53 (часть I), ст. 8427; 2023. №29, ст. 5304.

28. Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг: Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ (в ред. от 10 июля 2023 г. №286-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2018. №24, ст. 3390; 2023. №29, ст. 5304.

29. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-I (в ред. от 10 июля 2023 г. №287-ФЗ) // Российская газета. 1993. №49; 2023. №153.

30. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ № 960 от 11 августа 2003 года (в ред. Указа Президента от 27 февраля 2023 г. №127) // Собрание законодательства РФ. 2003. №33, ст. 3254; 2023. №10, ст. 1656.

31. Вопросы Федеральной службы судебных приставов: Указ Президента РФ № 1316 от 13 октября 2004 года (в ред. Указа Президента от 27 апреля 2023 г. №306) // Собрание законодательства РФ. 2004. №42, ст. 4111; 2023. №18, ст. 3291.

32. Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка: Указ Президента РФ от 01 сентября 2009 г. № 986 (в ред. Указа Президента от 15 января

2019 г. №11) // Собрание законодательства РФ.2009. №36, ст. 4312;2019. №3, ст. 235.

33. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека): Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (в ред. Указа Президента от 19 февраля 2021 г. №107) // Собрание законодательства РФ.2011. №6, ст. 852;2021. №8 (часть I), ст. 1314.

34. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (в ред. Указа Президента от 08 августа 2023 г. №587) // Собрание законодательства РФ.2020. №4, ст. 346;2023. №33, ст. 6469.

35. Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций" (вместе с Положением об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций): Указ Президента РФ от 17.02.2010 № 201 (в ред. Указа Президента от 25 июля 2014 г. № 529) // Собрание законодательства РФ.2010. №8, ст. 838;2014. №30 (часть II), ст. 4286.

36. Об Уполномоченном при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента РФ: Указ Президента РФ от 31 декабря 2014 г. № 837 // Собрание законодательства РФ. 2015.№11, ст. 1585.

37. О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц (вместе с Положением о проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц): Постановление Правительства РФ от 24.07.2020 № 1108 (в ред. Постановления Правительства РФ от 05 декабря 2020 г. №2029) // Собрание законодательства РФ.2020.№31 (часть II), ст. 5186.

38. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007—2012 гг.: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 г. № 583 (в ред. Постановления Правительства РФ № 1125 от 01.11.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 41, ст. 4248; 2012. №45, ст. 6263.

39. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № Пр-3884 и поручений Председателя Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № ВЗ-П13-9278 // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

40. О внесении в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 января 2018 г. № 1 (Официально не опубликован) // СПС КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] Дата обращения – 28.11.2022 г.

41. О внесении в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 января 2018 г. № 2 (Официально не опубликован) // СПС КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] Дата обращения – 28.11.2022 г.

42. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 января 2018 г. № 3 (Официально не опубликован) // СПС КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] Дата обращения – 28.11.2022 г.

43. О некоторых вопросах применения судами положений Главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Главы 24

Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Российская газета.2022. №149.

44. О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития: Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

45. Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе: Постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 года № 1 // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

Международное и зарубежное регулирование

46. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). Преамбула. // Российская газета.1995. №67.

Монографии, учебники

47. Авакьян С.А. Конституционное право России Т.1: Учебник/ С.А. Авакьян - М.: Норма. – 2010. – 863 с.

48. Авакьян С.А. Конституционное право России Т.2: Учебник/ С.А. Авакьян - М.: Инфа-М. – 2010. - 719 с.

49. Административно-процессуальное право: Учебник для юрид. вузов / В.Д. Сорокин. СПб.: Юр. Центр Пресс. 2004. – 540 с.

50. Административное судопроизводство: учебное пособие для бакалавриата / Ю.Н. Стариков, С.Н. Махина, О.С. Рогачева; под ред. Ю.Н. Старикова. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. – 496 с.

51. Адыгезалова Г.Э. Правовой нигилизм и альтернативные способы разрешения конфликтов / Г.Э. Адыгезалова // Гуманитарные проблемы

современности: человек и общество: монография / под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск: СИБПРИНТ. 2010. Кн. 11. - 311–319 с.

52. Адыгезалова, Г.Э. Техника разрешения юридических споров: учеб. - метод. пособие / Г.Э. Адыгезалова. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2016. - 142 с.

53. Адыгезалова Г.Э., Михель Д.Е. Внесудебные процедуры разрешения споров в континентальной правовой традиции: история развития и формирование доктрины: монография. М.: Директ-медиа. 2021. - 239 с.

54. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа. 2016. – 338 с.

55. Анохин Ю.В. Обеспечение прав человека: Учебник / Ю.В. Анохин - Барнаул: Барнаульский юридический ин-т МВД России. 2016. - 600 с.

56. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право. Энциклопедический словарь: монография. М.: Норма. 2006. – 544 с.

57. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник/ М.В. Баглай - М.: Норма. 1998. – 742 с.

58. Бережнов Л.Г. Права личности: некоторые вопросы теории: монография. М.: Изд-во МГУ. 1991.- 58 с.

59. Бондарь Н.С. Публичное и личное: поиск баланса продолжается... Мемуарная юриспруденция / 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д: монография. СПб.: Изд-во «Юрист». 2020. — 752 с.

60. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика, 2-е изд., перераб.: монография. М.: Норма. 2016. - 528 с.

61. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: Изд-во Всерос. НИИ МВД. 2003. - 274 с.

62. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: монография. М.: Изд-во РУДН. 2001. - 542 с.

63. Зеленцов А. Б. Спор о праве: теоретико-правовое исследование: монография. Калининград: Изд-во КГУ. 2005. - 273 с.

64. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. М.: Изд-во РУДН. 2009. - 691 с.

65. Зеленцов А. Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут. 2017. – 768 с.

66. Здрок О. Н. Примириительные процедуры в цивилистическом процессе: современная теоретическая концепция: монография. Минск. 2013. - 108 с.
<https://elib.bsu.by/> (дата обращения 03.12.2022 г.).

67. Конституционное и муниципальное право: учебно-методическое пособие/ Г.Э. Адыгезалова, Р.М. Дзидзоев, Л.А. Ефименко, О.А. Ковтун, М.М. Курячая, Н.Д. Терещенко, Н.Ю. Турищева, И.В. Шапиро. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2020. – 224 с.

68. Конституционный судебный процесс: Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. / Г.А. Гаджиев, В.И. Кайнов, Н.А. Колоколов, Ш.М. Нурадинов, Л.Т. Чихладзе, Б.С. Эбзеев, Н.Д. Эриашвили, Ю.Г. Бабаева, М.А. Газимагомедов, В.Б. Израелян, Е.Ю. Комлев, А.Л. Миронов, Е.А. Соболева, А.И. Соколова, С.О. Харламов, Р.А. Сафаров. М.: Юнити-Дана. – 2022. – 192 с.

69. Лупарев Е.Б. Комплексные административные правоотношения в системе публичных правоотношений: (вопросы общей и отраслевой теории): монография. Краснодар: КубГУ, 2009. – 109 с.

70. Лупарев Е.Б. Общая теория публичных правоотношений: монография. М.: Юрлитинформ. 2011. – 278 с.

71. Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: учеб. пособие / Т. М. Резер, Е. В. Кузнецова, М.А. Лихачев / Под общ. ред. Т. М. Резер. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2019. – 110 с.

72. Мокий М.С., Никифоров А. Л., Мокий В. С. Методология научных исследований / Под ред. Мокия М.С. М: Юрайт. 2022. – 254 с.

73. Морщакова Т.Г., Петрухин И.Л. Право и социология: монография. М. 1973. – 270 с.

74. Нерсисянц В.С. Философия права. М.: ИНФРА-М, Норма. 1997. – 652 с.
75. Нерсисянц В. С. Теория права и государства. М.: ИНФРА-М, Норма. 2005. – 652 с.
76. Носырева Е.И. Альтернативное разрешение споров в США: монография. М.: Городец. 2005. - 320 с.
77. Потапенко С.В., Данилян А.С. Защита чести, достоинства и деловой репутации: гражданско-правовой и процессуально-правовой аспекты: монография. Краснодар: Кубанский гос. университет. 2021. – 202 с.
78. Права человека и правовое социальное государство в России: монография / Н.А. Воронина, А.С. Запесоцкий, В.А. Карташкин, Н.С. Колесова, Н.В. Колотова, И.А. Ледях, А.Г. Лисицын – Светланов, Е.А. Лукашева / под общ. ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма. – 2011. – 400 с.
79. Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Часть I / под ред. В.И. Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор». 2022. 350 с.
80. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма. 2004. – 816 с.
81. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем: монография. М.: Норма. 2021. – 264 с.
82. Саблин Д. А. Права человека: Учебное пособие. Оренбург: ОГУ. 2004. -166 с.
83. Соловьев Э.Ю. Права человека в политическом опыте России (вклад и уроки XX столетия) Реформаторские идеи в социальном развитии России: монография. М. 1998. – 256 с.
84. Судебное административно-процессуальное право России: Учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Н.В. Ландерсон, С.А. Порываев. М.: РГУП. 2023. – 571 с.

85. Сулакшин С.С. Альтернативные способы разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности: монография. М.: Научный эксперт. 2013. - 272 с.
86. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов: М.: Юстицинформ. 2006. – 431 с.
87. Теория государства и права: Учебник, 5-е изд./ Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Дело (РАНХиГС) – 2022. – 528 с.
88. Теория государства и права: Учебник, 4-е изд./ В.Б. Исаков, В.В. Лазарев, В.К. Бабаев, В.А. Толстик, В.Н. Карташов, С.Н. Кожевников, В.М. Баранов, Т.Я. Хабриева, Л.А. Морозова, С.В. Поленина, Т.Н. Радько, А.Х. Саидов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, Н.В. Витрук / Под общ. ред. В.К. Бабаева. М.: Юрайт. – 2020. – 582 с.
89. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права. 2008. – 400 с.
90. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX века: монография. М.: НИУ ВШЭ. 2011. - 280 с.
91. Электронное правосудие: монография. М.: Российский государственный университет правосудия. 2021. – 344 с.

Научные статьи

92. Абдулаева Ч.С. Некоторые историко-правовые аспекты процедур примирения с потерпевшим // История государства и права. 2008-№8. С. 9-10.
93. Авдыев М.А. Сервисы разрешения споров онлайн: избранные кейсы // Современные технологии управления. 2015. № 8(56).
94. Аврутин Ю.Е., Каплунов А.И., Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2018. № 10. С. 152-161.

95. Адыгезалова Г.Э. Интегративная функция права в теории Г. Бредемейера // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 5 (19): в 2 ч. Ч. 2. С. 12-14.

96. Адыгезалова Г.Э. Соотношение частного и публичного права с позиции социологического правопонимания // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 12 (62): в 4 ч. Ч. 2. С. 13-16.

97. Адыгезалова Г.Э. Соотношение частного и публичного права: социолого-правовой взгляд на проблему // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 2. С. 46-51.

98. Анохин Ю.В. Об отдельных аспектах совершенствования механизма обеспечения прав человека в России: теория концепции правовой технологии // Философия права. 2017. № 1 (80). С. 133-138.

99. Арзуманова Л. Л. Онлайн-медиация как одна из альтернативных форм урегулирования публично-правового спора // Право и цифровая экономика. 2021. № 4 (14). С. 45-49.

100. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Некоторые проблемы реализации конституционного права граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 41-43.

101. Бегаева А.А. Правовая природа альтернативных способов урегулирования корпоративных споров // Государство и право. 2009. №2. С. 37-47.

102. Беляева Г.С., Антонова Ж.Д. К вопросу о структуре механизма защиты прав и свобод граждан // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 26-37.

103. Бондаренко Р. Ю. Правозащитная деятельность как элемент защиты прав человека // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 72-82.

104. Быков А.В., Дугенец А. С. Правозащитная направленность деятельности правоохранительных органов // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России. 2020. С.473-477.

105. Волосова Н.Ю. Цифровое правосудие: мировые тенденции и возможность использования // Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Ч. I / под ред. В.И. Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор», 2022. С.76-88.

106. Голованев И. В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 14-19.

107. Гречкина О.В., Шмалий О.В., Зубач А.В., Сафоненков П.Н. The legal essence of the state administration methods and their correlation // Scientific and Technical Revolution: Yesterday? Today and Tomorrow. Сер. "Lecture Notes in Networks and Systems" 2020. Т.129. С. 1026-1035.

108. Гречкина О.В. Административное судопроизводство как самостоятельная форма судебной власти и направление научных исследований // Сборник научных статей по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений. М., 2019. С.11-14.

109. Гречкина О.В. Полномочия прокурора в административном судопроизводстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. №11. С.73-74.

110. Гришин Д.А., Дугенец А. С. Особенности правоотношений административной ответственности, складывающихся в деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы // Правоприменение. Т.4. №4.2020. С.115-123.

111. Донская Д.С. Онлайн-урегулирование трансграничных споров: архитектура регуляторной среды потребительских споров на примере Европейского Союза // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т 16. № 10. С. 163-173.

112. Досанова Ф.П. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из публичных правоотношений: зарубежный опыт и перспективы использования в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2018. <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnye-formy-dosudebnogo-uregulirovaniya-sporov-vytekayuschih-iz-publichnyh-pravootnosheniy-zarubezhnyy-opyt-i-perspektivy> (дата обращения 23.11.2022 г.).

113. Дугенец А.С., Канунникова Н.Г. Актуальные вопросы привлечения к административной ответственности в Российской Федерации// Административное право и процесс. 2023. № 4. С. 27-29.

114. Дугенец А. С. Деятельность органов исполнительной власти по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 73-78.

115. Дугенец А. С. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции// Административное право и процесс. 2022. № 11. С. 80-84.

116. Дугенец А. С. Административное право в системе современного российского права // Административное право и процесс. 2022. № 11. С. 85-87.

117. Дугенец А. С. Проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2021. № 9. С. 77-78.

118. Дугенец А. С. Проблемы осуществления административно-юрисдикционных полномочий должностными лицами уголовно-исполнительной системы // В сборнике «Преступление, наказание, исправление» по материалам IV международного пенитенциарного форума (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России. 10т. 2019. № 11. С. 71-75.

119. Зарайский Я. Е. Понятие «правозащитное отношение» и его соотношение с понятиями «права человека», «защита прав человека», «право человека на правовую защиту» // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной

научно-практической конференции. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2017. С. 287-292.

120. Збаражский Н.В. Развитие системы правозащитных организаций: цели и формы деятельности // Право и государство: теория и практика. 2011. № 11(83). С. 46-53.

121. Зеленцов А.Б. Административно – правовой спор (теоретико–методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68-79.

122. Зеленцов А.Б. Альтернативные средства разрешения административных споров в зарубежных странах // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Сборник научных трудов. / Под ред. А.Б. Зеленцова. М.: Изд-во РУДН. 2005. С.14- 25.

123. Иншакова А., Тымчук Ю. Цифровые технологии альтернативных методов разрешения споров: зарубежная практика и перспективы применения в России // Право в современном мире. 2018. №1 (46). С. 23-41.

124. Карташкин В. А. Механизм защиты прав человека // Журнал российского права. 1999. № 3–4. С. 4-12.

125. Карташов В.Н. Правозащитная система: понятие, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород. 2003. С. 10-15.

126. Кипер Н.Г. Сравнительный анализ правового регулирования внесудебной процедуры разрешения административных споров // Вестник экономической безопасности МВД России. 2010 №1. С. 28-30.

127. Киричек Е.В. Эволюция конституционных прав и свобод человека и гражданина // Проблемы государственного и муниципального Строительства 2006. №1. С. 26- 30.

128. Киричѐк Е. В. Специфика структуры организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. т. 13. № 1. С. 22 – 25.

129. Ковылин Д. П. Понятие и структура государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Правовая культура. 2011. № 1 (10). С. 141 – 144.

130. Коптелов А.О. Правозащитная деятельность: понятие, субъекты, цели и значение // Научный журнал Современное Российское право № 1 (2). 2019. С. 4-6.

131. Кошечева Е.С., Петрунева А.Н. К вопросу об альтернативных формах прекращения публичного спора // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12. С. 69-78.

132. Крыгин С.В., Кропачев С.Ю. Цифровизация судебной системы: проблемы и перспективы // Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Ч. I / под ред. В.И. Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор», 2022. С. 88- 93.

133. Курскова Г.Ю. Система защиты прав и свобод человека в Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2009. С. 36-43.

134. Либанова С.Э. Механизм неизбежности обеспечения прав человека как высшей ценности, народовластия и верховенства права // Известия байкальского государственного университета. 2012. № 1 (81). С. 155-158.

135. Лупарев Е.Б. Объект и предмет административно-процессуального правоотношения//Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. -2021. - №3 (46). - С.149-163.

136. Лупарев Е.Б., Швец А.В. Европейский опыт административно-процессуальной защиты прав и законных интересов налогоплательщиков //Очерки новейшей камералистики. -2021. - №3. - С.2-11.

137. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры в сфере медицинской деятельности//Медицинское право. - 2019. - №4. - С.18-22.

138. Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. М.: Норма. 2002. № 2. С. 44-51.
139. Лупарев Е. Б. Общая теория правового спора в свете изменений административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С.115-117.
140. Лядов А. О. Роль и место правовой культуры в правозащитной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 4. С. 31–33.
141. Малыгин К.В. Перспективы использования информационных технологий в уголовном судопроизводстве // Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Часть I / под ред. В.И. Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор». 2022. С. 93-101.
142. Маркова-Мурашова С.А. Понятие и правовая природа способов альтернативного разрешения споров как теоретико-правовой категории // Известия Тульского государственного университета. 2016. № 4-2. С. 33-36.
143. Марченко М. Н. Сравнительное исследование прав человека. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Рук. авт. колл. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2002. 435 с.: [Рецензия] /М. Н. Марченко. //Государство и право. 2003. № 11. С. 120 – 122.
144. Минникес И.А. Правовая защита: понятие и механизм // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. С. 4 -7.
145. Михель, Д. Е. Ретроспективный взгляд на развитие примирительных процедур в России // Философия права. 2014. № 4. С. 51–53.
146. Носырева Е.И. Альтернативные процедуры урегулирования споров как средство обеспечения доступности правосудия // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: материалы науч. конф., 15-16 марта 2002 г., г. Воронеж: в 2 ч. / под ред. Е.И. Носыревой, Т.Н. Сафроновой. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2002. Ч. 2. Гражданский и арбитражный процесс. С. 168-180.

147. Носырева Е.И. Стадия подготовки дела к судебному разбирательству: комплексный и сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: сб. науч. статей. Краснодар. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс». 2004. С. 303-317.

148. Носырева Е.И. Вопросы доказывания, возникающие в связи с использованием примирительных процедур // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 238-253.

149. Пахомова М. А. Проблемы деятельности правозащитных организаций в России // Новый юридический вестник. 2018. №3. С. 1-3.

150. Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4. С. 23 – 28.

151. Петров А. В., Юнусов А. А. Развитие общества и прав человека и гражданина // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2005. № 8 (48). С. 18 -21.

152. Побежимова Н.И. Развитие советского (российского) административного права и административного процесса в работах Н.Г. Салищевой//Сборник статей «Публичная администрация в Российской Федерации: проблемы становления в современной системе административных и административно-процессуальных отношений. М., 2022. С.7-21.

153. Побежимова Н.И. Объективная необходимость в формировании законодательства об административных процедурах в Российской Федерации//Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова.М.,2018, С.19-34.

154. Посулихина Н.С., Козырева А.Б. Альтернативные способы разрешения споров как мера снижения нагрузки на суды: сравнительно-правовое исследование (часть 2) // Lex russica (Русский закон). 2021. 74(9). С. 144-155.

155. Приженникова А. Н. Медиация в административном судопроизводстве: быть или не быть? // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 71-72.

156. Рогачева О.С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в системе координат нового административно-процессуального законодательства // Рогачева О.С. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 138–144.

157. Рогачева О.С. Надлежащее публичное управление – необходимая и важная задача развития административного процедурного права в Российской Федерации // В сборнике: Социальные изменения в глобальном мире. Материалы Четвертой Международной научной конференции. 2017. С. 637–656.

158. Рогачева О.С. Административные процедуры и эффективное публичное управление (на примере Закона Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации») // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 2 (10). С. 89–96.

159. Рогачева О.С. Перспективы и эффективность формирования административно-процедурного права в Российской Федерации // В сборнике: Право и власть: основные модели взаимодействия в многополярном мире. Сборник трудов международной научной конференции. 2017. С. 202–216.

160. Рогачева О.С. Кризис категории «административный процесс»: юридический миф или реальность? // В книге: Кризис права: история и современность. Андреев Н.Ю., Беляев М.А., Денисенко В.В., Ковкель Н.Ф., Лаптева Л.Е., Ливенцев Д.В., Малиновская Н.В., Мачин И.Ф., Полянский П.Л., Рогачева О.С., Ромашов Р.А., Сафронова Т.Н., Сиденко О.А., Сорокина Ю.В., Стародубцева И.А., Сумин А.В., Тонков Е.Н., Честнов И.Л., Щеглова Д.В. Сер. «Толкование источников права». Санкт-Петербург, 2018. С. 329–361.

161. Рогачева О.С. Административно-процессуальная форма защиты прав при оспаривании действий (бездействий), решений органов и организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права. Сборник научных статей. 2019. С. 87–96.

162. Рогачева О.С. Примирение сторон в административном судопроизводстве: допустимость, новеллы законодательства и практика правоприменения // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 3. С. 5–11.

163. Рогачева О.С. Административное судопроизводство как процессуально-правовой механизм защиты прав субъектов административного права // В книге: Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Московская юридическая неделя. Материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. 2019. С. 330–336.

164. Рогачева О.С. Право граждан на бесплатную юридическую помощь в административном судопроизводстве: правовой и социально-ориентированный подход // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 1. С. 11–16.

165. Рогачева О.С. «Есть судьи в Берлине», или легенда о мельнице САН-СУСИ (немецкие легенды о ценности веры в правосудие) // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 1. С. 37–39.

166. Рожкова Д.Д. Альтернативные способы урегулирования административно-правовых споров, подлежащих рассмотрению в судебном порядке // <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativnyye-sposoby-uregulirovaniya-administrativno-pravovyh-sporov-podlezhaschih-rassmotreniyu-v-sudebnom-poryadke> (дата обращения 23.11.2022 г.).

167. Рожкова М. Онлайн-арбитраж, онлайн-урегулирование споров и блокчейн-арбитраж: новые правовые явления или разновидности уже существующих? // Хозяйство и право. 2018. №5(496). С.54-57.

168. Романенко М.А. Концепция развития альтернативных форм разрешения правовых конфликтов. Вопросы терминологии // Право и

современность. Сборник научно-практических статей. Саратов: Саратовский юрид. институт МВД России. 2006. С. 201-206.

169. Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 5-12.

170. Селиванова Е. Е. Правоохранительная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 664 – 671.

171. Семенцов В.А. Цифровые технологии в отечественном уголовном судопроизводстве // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. №4. С. 97-105.

172. Рысай Б.Г. Медиация как форма разрешения административного спора // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2018. № 2. С. 123-128.

173. Сацкевич Т. К., Засименко А. Д. Понятие и формы осуществления правозащитной деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы, технологии и инновации в образовании и науке. Сб. научных статей по итогам Международной научно-практической конференции. Волгоградский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. 2018. С. 154-159.

174. Севастьянов Г.В. Юридизация медиации, или почему Госдума не рассматривает примирительные законопроекты // Третейский суд. 2009. № 5. С. 5-12.

175. Севастьянов Г.В. Альтернативное разрешение споров: понятие и общие признаки // Третейский суд. 2016. № 2. С. 141-145.

176. Старилов Ю.Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального

законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.

177. Старилов Ю.Н. Современные проблемы и стратегии законотворчества // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / Под ред. Ю.Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск: АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». 2018. С. 138–150.

178. Старилов Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.

179. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав: сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д.Г. Фильченко. М.: Инфотропик Медиа. 2020. С. 96–124.

180. Сухарева Н.В. Административно – правовые споры в сфере экономики // Право и экономика. 2001. №4. С. 56. 31.

181. Третьякович Е.В. Актуальные вопросы рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 5–2. С. 281–284.

182. Трофимова И. А. Понятие и особенности внесудебного разрешения административных споров, возникающих из обращений граждан // Закон и право. 2021. № 5. С. 193-195.

183. Фролов А.Н. Перспективные вопросы внедрения информационных технологий и искусственного интеллекта в деятельность судов // Правосудие в современном мире (к X Всероссийскому съезду судей): сборник материалов Всероссийской межведомственной научно-практической конференции, посвящённый X Всероссийскому съезду судей. В двух частях. Ч. I / под ред. В.И.

Поправко, Ю.В. Журавлёвой, Р.В. Ярцева. Н. Новгород: Изд-во «Автор». 2022. С. 108-115.

184. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. №12. С.29-36.

185. Цирина М.А. Основные направления создания электронных механизмов разрешения споров // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 53-56.

186. Цыганова Е.М. К вопросу о природе разрешаемых судами публично-правовых споров // Современное право. 2008. № 11. С.100-106.

187. Черная О. О. Категория организационно-правового механизма в контексте защиты субъектов правоотношений // Журнал Евразийская адвокатура 2016. № 5 (24). С. 130-133. <https://readera.ru/kategorija-organizacionno-pravovoj-mehanizm-v-kontekste-zashhity-subektov-140224950>. (дата обращения 29.07.2019 г.).

188. Чибикеев С. В. Правозащитная деятельность // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. — СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики. 2017. С. 787-790.

189. Чуксина В.В. Правозащитная деятельность государства в области прав человека в условиях глобальной стандартизации прав человека // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 4А. С. 17-25.

190. Чхутиашвили Л. В. Защита прав человека и совершенствование институтов гражданского общества в Российской Федерации // II Московский юридический форум «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения» (Кутафинские чтения). М. 2015. С. 1498-1502.

191. Шахназарова Э.А. Онлайн-разрешение споров в сфере интеллектуальной собственности (российский и зарубежный опыт) // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т.17. № 12 (145). С. 158-167.

192. Шевчук П.П. Медиация в административных спорах // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4. С. 242-246.

Диссертации, авторефераты диссертаций

193. Авдеев Д. А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Тюмень. 2004. – 239 с.

194. Адыгезалова Г.Э. Социологическая юриспруденция США в XX в.: формирование доктрины, развитие и совершенствование правопорядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Краснодар. 2017. – 51 с.

195. Азаров Ю. Ф. Особенности рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия таможенных органов России (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2006. – 165 с.

196. Алексеева Т.В. Институты альтернативного разрешения споров в России: проблемы и перспективы развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2020. – 201 с.

197. Амирханов А. А. Генезис идеи прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Махачкала. 2006. – 212 с.

198. Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород. 2005. – 52 с.

199. Анохин Ю. В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов. 2007. – 48 с.

200. Аракелова М.В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. М. 2017. – 282 с.

201. Белянская О. В. Механизм непосредственной реализации прав и свобод личности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов. 2003. – 182 с.

202. Березовский Д. В. Права и свободы жителей Российской Империи в период становления и развития капитализма, 1861 - 1905 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2003. – 21 с.
203. Блинова И. А. Институт защиты прав человека: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград 2007. 225 с.
204. Болгова В. В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара. 2000. – 240 с.
205. Босхомджиева Г. Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов. 2007. – 208 с.
206. Брыжинский А. А. Альтернативное разрешение правовых споров и конфликтов в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. – 234 с.
207. Варданян Д.С. Российская правозащитная система и личность (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2007. – 25 с.
208. Вахрамеева Л. Н. Конституционно-правовой механизм охраны и защиты абсолютных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2021. – 202 с.
209. Волчанская А. Н. Государственные гарантии защиты прав человека в России: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2013. – 170 с.
210. Гайсина, А.В. Система защиты прав человека в современной России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Екатеринбург. 2004. – 166 с.
211. Гасанов К. К. Основные права человека: Свойства и конституционный механизм защиты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 2004. – 471 с.
212. Горбунов, С. С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Екатеринбург. - 2012. – 250 с.
213. Давтян В. Р. Идея прав человека в советской юридической науке (1946-1991 гг.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2011. – 171 с.

214. Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. – 207 с.
215. Дивин И.М. Теоретические проблемы функционирования административного судопроизводства по экономическим спорам в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. М. 2017. – 393 с.
216. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М. 2006. – 373 с.
217. Жигальский И.М. Административные споры в сфере защиты государственной тайны порядок их разрешения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2013. – 226 с.
218. Захарьяшева И.Ю. Примирительные процедуры в арбитражном процессуальном законодательстве Российской Федерации: Концептуальные основы и перспективы развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2013. – 246 с.
219. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М. 2005. – 53 с.
220. Ижаев О.А. Конституционно-правовые основы судебной защиты социально-экономических прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2017. – 202 с.
221. Казаков В. Л. Система защиты права человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2007. – 169 с.
222. Калнина М. Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М. 2009. – 197 с.
223. Кипер Н.Г. Разрешение административных споров по обращениям граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. – 202 с.
224. Кириллова Т. К. Правовое положение подданных Российской Империи после отмены крепостного права и роль МВД в защите их интересов: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. С.-Пб., 2006. – 410 с.

225. Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 2014. – 537 с.

226. Кошарский Д. А. Права человека и механизм их реализации в Российской Федерации: Теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2005. – 168 с.

227. Колясникова Ю. С. Примирительные процедуры в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2009. – 240 с.

228. Кузбагаров А.Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. СПб. 2006. – 46 с.

229. Куракина Ю. В. Соотношение прав человека и прав гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2013. – 236 с.

230. Литвиненко З.Г. Публично-правовые споры в сфере финансовых правоотношений: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Волгоград, 2012. – 242 с.

231. Линецкий С.В. Служебный спор и порядок его разрешения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2010. – 223 с.

232. Лукашова Н. Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов. 2011. – 182 с.

233. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2003. – 483 с.

234. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. – 152 с.

235. Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. – 32 с.

236. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 1998. – 285 с.

237. Медведицкова Л. В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2006. – 182 с.

238. Михель Д.Е. Внесудебные процедуры разрешения споров в континентальной правовой традиции: история развития и формирование доктрины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Пенза. 2020. – 24 с.

239. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: Теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов. 1997. – 384 с.

240. Надольская Ю.В. Административное судопроизводство: теоретические, правовые и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2003. – 200 с.

241. Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов. 2006. – 205 с.

242. Новиков А.В. Обращения граждан: Административно-процедурные правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж. 2006. – 239 с.

243. Носырева Е.И. Альтернативные разрешения гражданско-правовых споров в США: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. М. 2001. – 362 с.

244. Павлова М.С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М. 2011. – 218 с.

245. Петров А. В. Эволюция идей о правах человека в Российской Империи, XVIII- начало XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Волгоград. 2003. – 28 с.

246. Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. Краснодар. 2002. – 364 с.
247. Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2011. – 370 с.
248. Ривина А.В. Внесудебные механизмы разрешения информационных споров: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13 М. 2016. – 188 с.
249. Романенко М. А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2008. – 213 с.
250. Рубинштейн Е. А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2004. – 27 с.
251. Рысай Б. Г. Внесудебные формы разрешения административного спора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород. 2018. – 30 с.
252. Сальников С. П. Правовые идеалы судебной реформы в правосознании российского общества второй половины XIX - начала XX века: историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб. 2006. – 378 с.
253. Самович Ю. В. Международный механизм защиты прав и свобод человека (Универсальный и европейский аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Екатеринбург. 1999. – 217 с.
254. Семеняко М.Е. Участие адвоката в альтернативном разрешении споров и примирительных процедурах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М. 2010. – 198 с.
255. Сергеев Е.А. Конституционно-правовые формы взаимодействия государственных органов Российской Федерации по поводу обращений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород. 2010. – 173 с.

256. Соловых С. Ж. Процессуально-правовой механизм обеспечения прав сторон в арбитражном суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. Саратов. 2019. – 481 с.

257. Сошникова Т. А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М. 2005. – 405 с.

258. Тарасов Д. Н. Институционализация защиты прав человека в современном политическом континууме: Методология, технология и политическая практика: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Нижний Новгород. 2004. –162 с.

259. Хищенко А.С. Примирительные процедуры в процессе правового регулирования: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М. 2014. – 155 с.

260. Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М.2003. – 205 с.

261. Чуксина В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Омск. 2016. – 56 с.

262. Чумакова Ольга Владимировна. Административно-правовые споры в сфере регистрации юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М. 2008. – 216 с.

263. Юнусов А. А. Общетеоретические проблемы обеспечения прав человека в современной России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М. 2005. – 445 с.

264. Ягудин Р. А. Механизм обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб. 2004. –188 с.

Судебная и правоприменительная практика

265. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2017 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

266. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2018 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

267. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

268. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

269. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

270. Сводный отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации в 2017 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

271. Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2018 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

272. Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2019 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

273. Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2020 г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

274. Отчет о работе арбитражных судов Российской Федерации о рассмотрении дел из гражданских и административных правоотношений по первой инстанции за 12 месяцев 2021г. // [http:// www.cdep.ru/index.php?id=5](http://www.cdep.ru/index.php?id=5) (дата обращения 23.08.2022 г.).

275. Оценка деятельности правоохранительных органов и судебной власти Российской Федерации. 22 мая 2018 г. <http://www.wciom.ru> (дата обращения 01.09.2020 г.).

276. Справка о практике применения Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Утверждена Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 6 июня 2012 года // <http://www.supcourt.ru/files/13972/> (дата обращения 09.11.2022 г.).

277. 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. Утверждена Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 апреля 2015 года // http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=9939 (дата обращения 09.11.2022 г.).

Иные источники

278. Большой толковый словарь // URL: <http://www.gramota.ru/slovari/dic/?word> (дата обращения 27.11.2022 г.).

279. Новейший философский словарь // URL: <https://gufo.me/dict/philosophy/%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%A2%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%98%D0%AF> (дата обращения 20.08.2020 г.).

280. Словарь синонимов // URL: <https://synonyms.reverso.net/синонимы/ru/> (дата обращения 27.11.2022 г.).

281. Философский словарь 2012–2022 год. // URL: <http://www.harc.ru/slovar/2330.html>. (дата обращения 21.11.2022 г.).

282. Арслан А. Альтернативные методы, применяемые в административном праве при разрешении споров во внесудебном порядке (выступление на международной конференции «Административное правосудие: опыт и проблемы» 4-5 июня 2015 года) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37197014 (дата обращения 23.11.2022 г.).

283. Выступление Зорькина В.Д. на V Петербургском международном юридическом форуме. Право силы и сила права. Источник: URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=71> (дата обращения 20.08.2020 г.).

284. Выступление Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева на VII Всероссийском Съезде судей // Рос. юстиция. 2009. № 1.

285. Выступление Председателя Верховного Суда РФ Стенограмма выступления В.М. Лебедева на Всероссийском съезде судей 29.11.2022. // <http://kremlin.ru/events/president/news/69949> (дата обращения 18.03.2023 г.).

286. Выступление председателя Совета судей РФ Момотова В.В. на пленарном заседании Совета судей РФ 25 мая 2021 года // <http://www.ssrp.ru/news/vystupleniia-intierv-iu-publikatsii/42229> (дата обращения 18.03.2023 г.).

287. Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 г. // URL: www.arbitr.ru (дата обращения 20.08.2020 г.).

288. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета - Федеральный выпуск: №125 (7883). Электронный ресурс: <https://rg.ru/2019/06/11/rg-publikuet-doklad-odeiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2018-god.html> (дата обращения 22.05.2021 г.).

289. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Российская газета - Федеральный выпуск: №70 (8421). Электронный ресурс: <https://rg.ru/2021/04/01/rg-publikuet-doklad->

odeiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2020-god.html (дата обращения 23.05.2021 г.).

290. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год. Электронный ресурс: // <https://ombudsmanrf.org/documents/biblioteka/zakon-na-vashej-storone> (дата обращения 04.01.2023 г.).

291. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: эволюция развития // <http://www.aasp.ru/info/articles/1/112.html> (дата обращения 04.10.2020 г.).

292. Из архива «Левада-Центра» (АНО «Левада-Центр внесена Минюстом в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»): отчеты о прошлых исследованиях. Гудков Л., Волков Д., Гончаров С., Зоркая Н., Левинсон А., Овакемян А. и др. Отчет по исследованию «Общественное мнение о проблемах защиты прав и свобод человека в России», проведенному в 2014-2015 году по заказу Общероссийского общественного движения «Гражданское достоинство» (Президентский грант) // Вестник общественного мнения. 2017. № 3-4 (125) <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennoe-mnenie-o-problemah-zaschity-prav-i-svobod-cheloveka-v-rossii> (дата обращения 28.08.2020 г.).

293. Крепостная правда // Журнал «Коммерсант Деньги» №49 от 12.12.2005. стр. 85 <https://www.kommersant.ru/doc/634373> (дата обращения 17.05.2021 г.).

294. Проект Федеральной концепции по обеспечению и защите прав и свобод человека (1998г.) // http://old.nasledie.ru/politvnt/19_39/article.php?art=34 (дата обращения 01.08.2021 г.).

295. Регламент ТПП РФ по проведению примирительной процедуры с участием посредника. Сайт www.tpprf-arb.ru. <https://mediation.tpprf.ru/ru/docs/47906/> (дата обращения 18.08.2020 г.).

296. Стенограмма парламентских слушаний на тему "Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития" 24 октября 2018 года // council.gov.ru > media > files 30 окт. 2018 г. (дата обращения 20.01.2020 г.).

297. Колодежная Н., Васильева Н. Медиация как способ урегулировать налоговый конфликт. О необходимости разработки критериев медиабельности споров в области налогообложения // <https://www.advgazeta.ru/mneniya/mediatsiya-kak-sposob-uregulirovat-nalogovyy-konflikt/> (дата обращения 10.11.2022 г.).

298. Классическая медиация в налоговых спорах. Некоторые проблемы практической реализации ее принципов 01 Марта 2022 // <https://www.advgazeta.ru/mneniya/mediatsiya-kak-sposob-uregulirovat-nalogovyy-konflikt/> (дата обращения 10.11.2022 г.).

299. Федеральная концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека: (Проект) Комис. по правам человека при Президенте Рос. Федерации — М.: Норма, 2000 — 96 с.

300. Шестакова М. Верховный суд взялся за примирительные процедуры: появятся судебные примирители и медиация по административным делам
Источник: <https://www.eg-online.ru/article/365791/> (дата обращения 12.11.2022 г.).

301. Шамликашвили Ц. Место медиации в системе альтернативного разрешения споров. В каких случаях использование медиации более предпочтительно? <https://www.garant.ru/ia/opinion/shamlikashvili/464686/> (дата обращения 07.10.2022 г.).