

На правах рукописи



ПОЛТАВЦЕВА АЛИНА ВЛАДИМИРОВНА

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ**

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

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Краснодар – 2023

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель: **Лупарев Евгений Борисович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» / юридический факультет имени А.А. Хмырова / кафедра конституционного и административного права, заведующий кафедрой

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич,**
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ
ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний» / Центр изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе, главный научный сотрудник

Рогачева Ольга Сергеевна,
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» / юридический факультет/ кафедра административного и административного процессуального права, профессор кафедры

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

Защита состоится « 2 » декабря 2023 г. в 14:00 часов на заседании совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 24.2.320.06, созданного на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», по адресу: 350000, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 43. С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» (<https://www.kubsu.ru/>). Автореферат разослан « ___ » _____ 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Курячая Марина Михайловна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 международном 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. Рысяя, 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».

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 частноправовые 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.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность избранной темы исследования; обозначена степень ее теоретической разработанности; сформулированы объект и предмет проводимого исследования, его цель и задачи; определены его методологическая основа, а также теоретическая и эмпирическая база; обоснована научная новизна; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; обозначены теоретическая и практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации основных результатов исследования.

В **первой главе** диссертации «**Понятие, признаки и природа альтернативного разрешения административно-правовых споров**» автором последовательно рассматриваются специфика административно-правовых споров, а также юридическая и организационная природа альтернативных способов их разрешения. Глава представлена двумя параграфами. В **первом параграфе первой главы «Понятие, признаки и структура административно-правовых споров»** предлагается авторская интерпретация административно-правовых споров, в основу которой положены, с одной стороны, обобщение известных в науке административного права теоретических разработок понятия, природы, признаков и структуры административно-правовых споров, с другой стороны - результаты изучения судебной практики их разрешения. Реализация такого подхода позволила сформулировать выводы, суть которых, не противореча сложившимся основным положениям теории административно-правового спора, дополняет их содержание в аспекте объекта, предмета, цели и задач исследования. С этих позиций в диссертации сделан акцент на составляющие содержание административно-правового спора 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, сущность которого не ограничивается рамками

управленческой деятельности и может содержать как публично-правовые, так и частноправовые интересы. Однако оно может отсутствовать или быть мнимым. В этом случае причины спора обусловлены поведенческими и личностными особенностями: непреднамеренным заблуждением относительно предмета спора; преднамеренным поведением, а также психологическими особенностями сторон (либо одной из сторон) спора.

На этой основе в формировании административно-правового спора предложено выделять 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. В исследовании подчеркивается, что указанные факторы не только влияют на возникновение административно-правовых споров, но и требуют учета в способах (в том числе и альтернативных) разрешения.

Альтернативные способы разрешения административно-правовых споров исследуются во **втором параграфе первой главы «Понятие, признаки, юридическая и организационная природа альтернативных способов разрешения административно-правовых споров»**. В работе констатируется отсутствие легального определения исследуемого понятия в законодательстве и большая вариативность его интерпретации в юридической науке, от прямого противопоставления государственному судопроизводству к недифференцированному обозначению альтернативными форм, и порядка, и собственно способов (технологий) разрешения споров. По этой причине и с автором проанализированы, критически осмыслены и обобщены позиции ученых, теоретические подходы и сложившиеся в смежных отраслях знания представления, что позволило обозначить сущностным признаком альтернативы в разрешении споров - свободу выбора. Право заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав предложено рассматривать как

принципиальную основу 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. Акцентируется внимание на том, что по своей сути выбираемые способы не альтернативны друг другу, а своей совокупностью обеспечивают свободный выбор, что позволило интерпретировать механизм альтернативного разрешения споров как систему взаимодополняющих способов разрешения споров, обеспечивающих в своей совокупности возможность выбора, и, соответственно, реализации права заинтересованной стороны определять способ защиты своих прав.

По мнению диссертанта, 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 часто-правовому и/или публично-правовому регулированию правозащитных отношений.

Результатом исследования юридической и организационной природы, определяющих форму, порядок и соответствующие методы, является предложенная автором дифференциация альтернативных способов разрешения споров: 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.

Особенностью альтернативного механизма разрешения административно-правовых споров, где обязательным участником является орган (организация) или должностное лицо, наделённые государственно-властными управленческими полномочиями, в силу их специфики, являются обособленность государственной формы защиты, определяющей порядок и судебного, и внесудебного разрешения административно-правовых споров.

Во второй главе диссертации «Генезис и факторы формирования альтернативного механизма разрешения административно-правовых споров» на основе анализа общетеоретических позиций, а также положений смежных отраслей юридического знания рассмотрено становление и развитие альтернативного механизма разрешения административно-правовых споров в контексте формирования механизмов защиты прав человека (**первый параграф «Историко-правовой генезис института альтернативного разрешения административно-правовых споров»**), а определены основные направления и тенденции развития **механизма разрешения административно-правовых споров (второй параграф «Факторы формирования механизма альтернативного разрешения административно-правовых споров»)**. Исследование историко-правового генезиса, 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 генезисе 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.

Третья глава «Публично-правовое регулирование альтернативных форм и методов разрешения административно-правовых споров» состоит из двух параграфов. В первом параграфе третьей главы **«Виды альтернативных форм и способов разрешения административно-правовых споров: проблемы единства и дифференциации»** предложена характеристика видов альтернативных форм и способов разрешения административно-правовых споров. В исследовании выявлены и обоснованы 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. Признаками сходства являются юрисдикционный характер формы и порядка разрешения административно-правовых споров.

По мнению автора, 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.

Обоснован вывод, что наиболее адекватно критерию альтернативных способов соответствуют действия, выполняемые согласно точному предписанию в рамках установленных процедур разрешения административно-правовых споров. Сущность и структура административно-правовых споров обуславливают целесообразность использования не только юрисдикционных, но и широкого арсенала неюрисдикционных способов их разрешения. Часть из них направлена на объективацию предмета спора, часть - на разъяснение обоснованности имеющихся у сторон спора притязаний и их согласование. Могут применяться процедуры примирения. Такие способы, будучи неюрисдикционными по своей сути, в совокупности с

юрисдикционными обеспечивают принятие юридически значимого для сторон спора решения.

Основу дифференциации альтернативных способов на юрисдикционные и неюрисдикционные определяют объективно-юридический и субъективно-психологический компоненты административно-правовых споров.

При известном обособлении юрисдикционных способов рамками процессуальной формы, внеюрисдикционные способы не следует дифференцировать по судебному и/или внесудебному порядку разрешения административно-правовых споров.

Во втором параграфе третьей главы «Практика применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров: правовая регламентация, современное состояние и перспективы развития» рассмотрены вопросы правового регулирования, проанализирована и критически оценена практика применения **альтернативных способов разрешения административно-правовых споров**. В исследовании отмечено, что 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. Внесенные законом дополнения и нововведения имели системный характер, результатом чего 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 подчеркивается, что нормами современного законодательства допускается сочетание юрисдикционных и альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Целесообразность их интегрирования определяется спецификой административно-правовых правовых споров. Вместе с тем именно эта специфика остается пока не учтенной в нормативной правовой регламентации внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров. В то время как, при известном обособлении процессуальных форм, примирительные процедуры не могут быть востребованы только в судебном порядке, и не использоваться во

внесудебном порядке разрешения административно-правовых споров. В этой связи предложено заданный законодателем вектор на применение примирительных процедур в административном судопроизводстве взять за основу нормативно-правового закрепления примирительных процедур в административном порядке разрешения административно-правовых споров.

Изучен вопрос практической реализации существующего правового механизма применения альтернативных способов разрешения административно-правовых споров. Выявлен ряд обстоятельств, позволяющих критически оценить современную практику. 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.

В заключении подведены итоги исследования, которые сформулированы в виде основных выводов и предложений по дальнейшему изучению рассматриваемой проблематики.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук (общий объем 1,3 п.л.):

1. Полтавцева А.В. Альтернативные способы разрешения административно-правовых споров: понятие, признаки, юридическая и организационная природа [Текст] / А.В. Полтавцева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление / Научно-практический журнал. - 2023. - № 7 (158). - С. 66-70 (0,4 п.л.).

2. Полтавцева А.В. Альтернативные способы разрешения административно-правовых споров: к вопросу о необходимости и достаточности примирительных [Текст] / А.В. Полтавцева // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2023. – № 2. – С. 49-54 (0,4 п.л.).

3. Полтавцева А.В. Особенности административно-правовых споров: к вопросу о целесообразности использования альтернативных способов их разрешения [Текст] / А.В. Полтавцева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление / Научно практический журнал. - 2023. - № 6 (157). - С. 65-68 (0,4 п.л.).

4. Полтавцева А.В. Защита прав человека: от истории к современности [Текст] / А.В. Полтавцева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление / Научно практический журнал. - 2021. - № 7 (134). - С. 53-56 (0,3 п.л.).

5. Полтавцева А.В. Защита гражданских прав в условиях цифровой [Текст] / А.В. Полтавцева // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление / Научно практический журнал. - 2020. - № 6 (121). - С. 67-70 (0,4 п.л.).

6. Полтавцева А.В. Обеспечение судом прав и свобод человека [Текст] / А.В. Полтавцева // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2009. - № 4. - С. 110-111 (0,2 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях

(общий объем 1,6 п.л.):

7. Полтавцева А.В. Медиация как эффективный инструмент правозащитной деятельности [Текст] / А.В. Полтавцева // Международный опыт продвижения медиации в качестве технологии разрешения социальных конфликтов: сборник научных статей по материалам IV Международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 2021. - С. 19-22 (0,4 п.л.).

8. Полтавцева А.В. Проблемные аспекты представительства в гражданском процессе [Текст] / А.В. Полтавцева // Актуальные проблемы

развития цивилистического процесса: сборник научных статей по материалам 2 Международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2019. - С. 102-105 (0,3 п.л.).

9. Полтавцева А.В. «Сплошная кассация» как гарантия права на эффективную защиту прав граждан [Текст] / А.В. Полтавцева // Правоприминительная деятельность: история и современность: сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2019. - С. 61-63 (0,3 п.л.).

10. Полтавцева А.В. Медиация как эффективный инструмент правозащитной деятельности современного общества [Текст] / А.В. Полтавцева // Международный опыт продвижения медиации в качестве технологии разрешения социальных конфликтов: сборник научных статей по материалам 2-ой Международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону, 2019. - С. 115-117 (0,2 п.л.).

11. Полтавцева А.В. Гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина в судебной системе России [Текст] / А.В. Полтавцева // Порядок общества и права человека: конституционный и политико-правовой дискурс / под ред. канд. истор. наук, доц. Г.Ф. Барковского; канд. Филос. Наук, доц. С.О. Беляева; д-ра филос. наук, д-ра юрид. наук, проф. Г.С. Працко. – Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2009. - С. 134-140 (0,4 п.л.).

ПОЛТАВЦЕВА АЛИНА ВЛАДИМИРОВНА

**АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВЫХ СПОРОВ**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Подписано в печать 27.09.2023. Формат 60×84¹/₁₆.

Печать цифровая. Бумага Maestro.

Усл. печ. л. 1,63. Тираж 120 экз. Заказ № 23141.

Тираж изготовлен в типографии ООО «Просвещение-Юг»
с оригинал-макета заказчика.

350080, г. Краснодар, ул. Бородинская, 160/5. Тел.: 239-68-31.