

Досудебное урегулирование споров административного характера в России и за рубежом

С. И. Помазкова

кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин РосНОУ.
Адрес: АНО ВО «Российский новый университет», 105005, Москва, ул. Радио, д. 22.
E-mail: sip9@yandex.ru

Pre-Trial Settlement of Administrative Disputes in Russia and Abroad

S. I. Pomazkova

PhD, Associate Professor,
Chair of the Department of Civil Law Disciplines of RosNOU.
Address: Russian New University, 22 Radio Str.,
Moscow, 105005, Russian Federation.
E-mail: sip9@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируется опыт досудебного (внесудебного) урегулирования административных споров за рубежом и в России. Зарубежный опыт показывает развитие альтернативных способов разрешения споров. Для разрешения конфликтов в мировой практике существуют разнообразные способы и формы. Их выбор зависит от характера спора. Главные преимущества альтернативных способов разрешения административных споров могут в зависимости от дела заключаться в большей свободе действий сторон, более простых и гибких процедурах, дающих возможность более скорого и менее дорогостоящего разрешения спора, мирного разрешения, экспертного разрешения спора, разрешения споров в соответствии с принципами справедливости, а не только в соответствии со строгими юридическими правилами. Альтернативные способы должны позволять судебный пересмотр дела, поскольку он представляет собой конечную гарантию защиты прав пользователей и прав администрации. Российская практика допускает преимущественно ведомственное досудебное урегулирование административных споров. Однако следует выработать разные формы защиты прав граждан, опираясь на обобщение опыта как зарубежного, так и уже имеющегося отечественного.

Ключевые слова: альтернативные способы урегулирования споров, процедуры медиации, омбудсмен, досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) государственного или муниципального органа.

Abstract

The article analyzes the experience of pre-trial (extrajudicial) settlement of administrative disputes abroad and in Russia. Foreign experience shows the development of alternative methods for resolving disputes. To resolve conflicts in the world, there are various ways and forms. Their choice depends on the nature of the dispute. The main advantages of alternative ways of resolving administrative disputes may, depending on the case, be greater freedom of action of the parties, simpler and more flexible procedures that allow for faster and less costly dispute resolution, peaceful settlement, expert dispute resolution, dispute resolution in accordance with the principles of justice, and not only in accordance with strict legal rules. Alternative ways should allow a judicial review of the case, because it represents the ultimate guarantee of the protection of user rights and administration rights. The Russian practice allows for a predominantly departmental pre-trial settlement of administrative disputes. However, it is necessary to develop different forms of protection of citizens' rights, relying on the generalization of the experience of both foreign and domestic ones.

Keywords: alternative methods of dispute resolution, mediation, Ombudsman, pre-judicial (extrajudicial) appeal of decisions and actions (inaction) of a state or municipal body.

Создание механизма досудебного урегулирования споров по вопросам предоставления гражданам государственных услуг неразрывно связано с проблемами утверждения

принципов и норм международно-правовой защиты прав граждан. Международно-правовое регулирование досудебного (внесудебного) урегулирования споров является результатом обобщения практики прежде всего европейских стран, выработавших формы и способы досудебного урегулирования споров.

Согласно Рекомендации Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешения споров между административными органами власти и частными лицами (принята Комитетом министров 5 сентября 2001 г. на 762-м заседании заместителей министров) [4], широкое использование альтернативных средств разрешения административных споров может стимулировать рассмотрение этих проблем и способствовать сближению административных органов власти с населением. Главные преимущества альтернативных способов разрешения административных споров могут в зависимости от дела заключаться в большей свободе действий сторон, более простых и гибких процедурах, дающих возможность более скорого и менее дорогостоящего разрешения спора, мирного разрешения, экспертного разрешения спора, разрешения споров в соответствии с принципами справедливости, а не только в соответствии со строгими юридическими правилами. Альтернативные способы должны позволять судебный пересмотр дела, поскольку он представляет собой конечную гарантию защиты прав пользователей и прав администрации.

Зарубежный опыт показывает, что альтернативное разрешение споров снижает монополизм судов, допуская в эту сферу иных лиц, способных принимать решение. Для разрешения конфликтов в мировой практике существуют разнообразные способы и формы. Их выбор зависит от характера спора.

Рекомендации Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешения споров между административными органами власти и частными лицами называют следующие альтернативные средства: внутренние пересмотры дел, примирение, медиация, договорное урегулирование и арбитраж. При этом сферой применения аль-

тернативных способов разрешения споров являются следующие категории дел: все дела, связанные с индивидуальными административными актами, государственными контрактами, гражданской ответственностью и в целом с требованиями, касающимися определенной суммы денег. Целесообразность применения конкретных альтернативных способов будет различаться в зависимости от характера спора.

Практика европейских и других стран показывает эффективность альтернативных способов разрешения споров в тех случаях, когда труднодостижимо единственное правильное решение, когда имеются случаи злоупотребления властью и не приходится разбираться в сложных юридических коллизиях. Представляется невозможным использование альтернативных способов урегулирования споров при необходимости оспаривания нормативных правовых актов.

Для европейских стран институт использования досудебных способов разрешения административных споров так же, как и для России, сравнительно нов. Всем больше знакома медиация в спорах гражданско-правового характера.

Использование при разрешении административных споров иных средств, чем судебное разбирательство, позволяет разнообразить способы защиты социальных прав граждан, повысить их эффективность.

Во многих странах создается специальная структура для разрешения конфликтов административного характера, куда обращаются граждане, чьи права нарушены. Существование создаваемых альтернативных органов происходит независимо от тех государственных органов, чьи решения и действия обжалуются. Это позволяет более беспристрастно и эффективно для правопорядка рассмотреть дело. Порядок рассмотрения подобных заявлений регламентирован, решение данных органов можно обжаловать в суде. Само рассмотрение дела в досудебных структурах бесплатно для граждан. Исключения составляют, например, Польша и Шри-Ланка, где пошлина возвращается заявителю, если омбудсмен принял решение в его пользу.

Административные споры, например, в Англии, разрешаются путем создания трибу-

налов, медиации, предписаний судов, расширения медиативных функций омбудсмана.

Специализированные омбудсмены (финансовые, страховые) получили распространение во многих странах (не только в Европе, но и на постсоветском пространстве). Так, например, в Республике Казахстан имеется разветвленная система отраслевой защиты прав через институт омбудсмана (уполномоченного), специализирующегося в отрасли: Уполномоченный по правам человека, Банковский омбудсмен, Страховой омбудсмен, Инвестиционный омбудсмен [6] и пр.

Широко используются независимые агентства/комиссии, являющиеся обычно внешними для государственных органов (например, в Дании, Франции). При рассмотрении дел этими структурами создаются гарантии того, что при разрешении споров не будут преследоваться ведомственные интересы. В этих целях Совет Европы рекомендовал обеспечивать независимость и беспристрастность примирителей, медиаторов и арбитражных судей.

Результаты альтернативного разрешения споров могут выражаться в виде извинений, объяснений, компенсаций лицам, чьи права нарушены. В европейских странах существует разнообразная практика признания актов структур, занимающихся альтернативным урегулированием споров: в некоторых случаях они имеют юридическую силу судебных решений, в других – силу договора. Рекомендации омбудсмана юридически необязательны, но их не отказываются принимать во внимание.

Обязательными решения омбудсмана могут быть при рассмотрении дела на определенную сумму (например, в Германии), либо если такая договоренность есть между сторонами спора (Венгрия), либо при истечении установленного определенного срока на обжалование такого решения (Норвегия, Дания). Обязательность решения омбудсмана устанавливается для государственных органов, для лиц, предоставляющих финансовые, страховые услуги. Для заявителя решение омбудсмана обычно необязательно для исполнения. Заявителю дается право разрешить спор иным, в том числе судебным, способом.

Для регламентации процедуры досудебного разрешения спора важен период рассмотрения жалобы, который зарубежной практикой устанавливается при внесудебном разрешении споров от одного месяца (в Литве, Португалии) до 9–10 месяцев (в Дании). Средняя продолжительность рассмотрения спора в большинстве европейских стран составляет 3–4 месяца.

Интересен и опыт Республики Армения, где 17 июня 2008 г. был принят закон «Об арбитраже финансовой системы» [1]. Данный Закон регулирует порядок рассмотрения арбитром финансовой системы вытекающих из частных правоотношений требований клиентов, предъявляемых к финансовым организациям, статус арбитра финансовой системы, порядок и условия создания и деятельности офиса арбитра финансовой системы и иные правоотношения, связанные с защитой прав потребителей. Клиент – физическое лицо, пользующееся или обращающееся за пользованием услугами организации. Арбитр финансовой системы не взимает с клиента какую-либо плату за принятие, рассмотрение требования и вынесение решения по нему. Таким образом закон дает дополнительный инструмент защиты для физических лиц, экономически более слабой стороны в финансовых отношениях. Именно эти элементы института финансового омбудсмана Армении целесообразно позаимствовать для деятельности социального омбудсмана в России.

История развития института досудебного разрешения споров по вопросам социального страхования в Российской Федерации показывает, что до 2011 г. соответствующие участники споров отдавали предпочтение судебному порядку урегулирования конфликтов. Поворотным моментом в развитии способов разрешения споров является Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который дополнил Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» главой 2.1 «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу,

должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего».

В соответствии с вступлением в силу данного закона была предоставлена возможность субъектам публично-правовых правоотношений обжаловать решения и действия (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц органов государственной власти, предоставляющих государственные и (или) муниципальные услуги в досудебном (внесудебном) порядке.

Нормами анализируемой главы 2.1. «Досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего» устанавливаются: предмет досудебного обжалования, общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, а также нормы, касающиеся информационной системы досудебного (внесудебного) обжалования.

Согласно статье 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, жалоба подается в орган, предоставляющий государственную услугу, либо орган, предоставляющий муниципальную услугу. Таким образом, процедура досудебного урегулирования спора существует в рамках самого ведомства, что противоречит европейскому опыту. Но ввиду узости предмета обжалования и уже сложившейся российской практики обращаться за помощью к государству возможен и такой вариант разрешения конфликта.

Существующее положение о порядке досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) административных органов не исключает возможности обращения к другим структурам альтернативного урегулирования споров.

Процедурные вопросы досудебного обжалования нашли отражение в ряде нормативных правовых актов, например в Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и

рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц».

В целях совершенствования административных процедур, например, в системе налоговых органов в 2006 г. было создано специальное подразделение, в компетенцию которого входит исключительно внутриведомственное рассмотрение налоговых споров. Основными задачами, поставленными ФНС России перед подразделениями досудебного аудита, являлись прежде всего организация надлежащего реагирования на допущенные ведомственные нарушения, выявленные в ходе рассмотрения налоговых споров, и разгрузка судов в части споров с налоговыми органами.

В налоговом законодательстве закреплена обязательная досудебная процедура урегулирования налоговых споров для решений по камеральным и выездным налоговым проверкам (пункт 2 статьи 138 НК РФ). С 1 января 2014 г. иные акты налоговых органов ненормативного характера, а также действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящем налоговом органе. Таким образом, обязательный досудебный порядок обжалования с 1 января 2014 г. распространяется на все налоговые споры (пункт 3 статьи 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»). Это, безусловно, способствует разгрузке судов, но создает дополнительные обязанности и финансовые затраты для самих налоговых органов.

Российское законодательство регламентирует рассмотрение и разрешение споров по вопросам обязательного социального страхования (статья 27 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»). Письменное заявление страхователя или застрахованного лица по спорным вопросам, возникающим в сфере обязательного соци-

ального страхования, рассматривается страховщиком в течение десяти рабочих дней со дня получения указанного заявления. О принятом решении страховщик сообщает заявителю в письменной форме в течение пяти рабочих дней после рассмотрения такого заявления.

В случае несогласия страхователя или застрахованного лица с принятым страховщиком решением спор подлежит разрешению в вышестоящих инстанциях страховщика или в суде в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Должностные лица, допустившие нарушения в сфере обязательного социального страхования, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В практической плоскости функционирует в России институт финансового омбудсмана, созданный в 2010 г. Негосударственной некоммерческой организацией «Ассоциация российских банков (АРБ)» [6]. В отсутствие специального законодательного регулирования Совет Ассоциации российских банков утвердил порядок работы омбудсмана в «Положении об Общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене)» и «Регламенте Общественного примирителя на финансовом рынке (финансового омбудсмана)». Банки, сотрудничающие с этим должностным лицом, обязаны выполнять его решения. Финансовый омбудсмен является независимым лицом, утверждаемым на должность Ассоциацией российских банков и защищающим интересы физических лиц в спорах с кредитными организациями. Процедура рассмотрения споров бесплатная. Решение конфликта происходит максимально быстро, без суда.

Разработка общей концепции разрешения административных споров должна базироваться на анализе российских институтов, в частности Уполномоченного по правам человека, действующего на основании Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [3]. Законодательство обеспечивает Уполномоченному при осуществлении своих полномочий независимость от государственных

органов и должностных лиц, что соответствует сущности данного института.

Так, условием рассмотрения жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих является предварительное обжалование заявителем этих решений или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке.

Еще один аналогичный институт существует в России в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [3]. На наш взгляд, в законодательстве тщательно проработаны все стороны деятельности Уполномоченного, в том числе его полномочия. Например, ему дается право запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы. Эффективным средством защиты прав является использование Уполномоченным права направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Наделение Уполномоченного подобными полномочиями усиливает его авторитет, эффективность и результативность его действий, реальную возможность достижения целей создания данного института, что оправдывает финансовые затраты на содержание аппарата Уполномоченного.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей назначается Президентом Российской Федерации, что делает его независимым от прочих государственных структур. Аналогичный статус имеет и Уполномоченный по правам ребенка [6].

Уполномоченный по правам ребенка, с одной стороны, наделен властными полномочиями в части возможности получения в уста-

новленном порядке необходимых сведений, документов и материалов от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц; в части проведения проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получения от них соответствующих разъяснений. С другой стороны, выносимое Уполномоченным заключение о возможных и необходимых мерах восстановления прав и интересов ребенка носит только рекомендательный характер.

Как уже выше отмечалось, за рубежом административные споры разрешаются с помощью независимых комиссий, трибуналов, медиации, предписаний судов, расширения медиативных функций омбудсменов и т. п.

Досудебное (альтернативное) разрешение споров зарубежная практика и российское законодательство допускает в виде проведения процедуры медиации. При проведении примирительной процедуры (медиации) заключается соглашение, обязательное для участвующих сторон.

Российский опыт включает правовое регулирование медиации, согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», который был разработан в целях создания правовых условий для применения в Российской Федерации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора (процедуры медиации), содействия развитию партнерских деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений.

Согласно статье 1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», законом регулируются отношения, связанные с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возник-

ающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений. Если споры возникли из иных, не указанных в части 2 данной статьи, отношений, действие Федерального закона распространяется на отношения, связанные с урегулированием таких споров путем применения процедуры медиации только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Процедура медиации не применяется к спорам, возникающим из отношений, указанных в части 2 статьи 1 Федерального закона № 193-ФЗ, в случае если такие споры затрагивают или могут затронуть публичные интересы, т. е. отношения, основанные на власти и подчинении, административные споры лежат вне сферы регулирования данным законом.

За рубежом допускается медиация в административных спорах. Так, медиация называется среди способов альтернативного урегулирования споров согласно Рекомендации Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебных разбирательствах разрешения споров между административными органами власти и частными лицами. Опыт использования медиации в системе социального страхования имеется во Франции. Но имплементация данного института в российское законодательство пока не представляется возможным, так как, во-первых, это будет напрямую противоречить Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», во-вторых, внедрение медиации даже в гражданско-правовых спорах встречает существенные трудности в российской действительности. Но в перспективе можно допустить медиативные соглашения по определенным категориям дел, не носящим строго императивный характер.

Например, в Финляндии посредническая деятельность допускается как в гражданских, так и в уголовных делах. По данным National Institute for Health and Welfare, в 2015 г. на медиацию были переданы в общей сложности 12 523 уголовных и гражданских дел, из которых первые составляют 11 941 случай и вторые – 582 [6].

Таким образом, отечественная практика внесудебного разрешения споров свидетельствует о существующей вариативности меха-

низма урегулирования споров: 1) внутриведомственное; 2) независимое от государственных органов.

Как показывает зарубежный опыт, одна система не исключает другую. Не противоречит и российской правовой системе возможность существования нескольких форм защиты права. Единственный аргумент против – при безвозмездности оказания услуг произойдет чрезмерное удорожание содержания государственных органов, задействованных в процедуре разрешения споров.

Кроме определения системы органов, разрешающих споры, принципиально важным для механизма досудебного урегулирования споров является выбор способа альтернативного разрешения споров.

Развитие общества и государственных институтов ведет к необходимости создавать различные формы и способы защиты. Апробация их позволит выявить наиболее эффективные и целесообразные для защиты прав граждан.

Список литературы

1. Ассоциация российских банков. – URL: <https://arb.ru/b2c/abuse/> (дата обращения: 17.10.2017).
2. Закон Республики Армении «Об арбитраже финансовой системы». – URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3336&lang=rus> (дата обращения: 17.10.2017).
3. Официальный сайт банковского омбудсмена Республики Казахстан. – URL: <http://bank-ombudsman.kz/> (дата обращения: 17.10.2017).
4. Официальный сайт Комитета министров Совета Европы. – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1116305&Site=COE> (дата обращения: 17.10.2017).
5. Официальный сайт страхового омбудсмена Республики Казахстан. – URL: <http://www.insurance-ombudsman.kz/> (дата обращения: 17.10.2017).
6. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека Республики Казахстан. – URL: <http://www.ombudsman.kz/> (дата обращения: 17.10.2017).
7. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 7 сентября. – № 36. – Ст. 4312.
8. Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 13 мая. – № 19. – Ст. 2305.
9. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 3 марта. – № 9. – Ст. 1011.
10. Laki Rikosasioiden Ja Eräiden Riita-Asioiden Sovittelusta 9.12.2005/1015. – URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20051015?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=sovittelu> (дата обращения: 18.07.2016.).
11. Terveiden Ja Hyvinvoinnin Vaitos. – URL: <https://www.thl.fi/en/web/thlfi-en/statistics/statistics-by-topic/social-services-adults/mediation-in-criminal-and-civil-cases> (дата обращения: 18.07.2016).