

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

П. А. Курындин*

Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена сравнительному анализу досудебной процедуры обжалования актов и действий административных органов в России и Франции. Целью такого анализа является раскрытие особенностей данного института в обеих странах и выработка рекомендаций по совершенствованию российской правовой действительности в указанной сфере с учетом французского опыта. Несмотря на то что во Франции закреплено более 150 обязательных процедур досудебного обжалования административных актов, французский законодатель не устанавливает обязательности досудебного обжалования для любых жизненных ситуаций. Эффективность добровольного досудебного обжалования демонстрируется на примере выработанных во французском административном праве механизмов, которые способны обеспечить всестороннее и полное рассмотрение жалоб частных лиц в административном досудебном порядке. Такой эффективности во многом способствуют требования к самой жалобе (ее предмету и объекту), условия реализации права на досудебное обжалование (сроки на подачу жалобы, право требовать ее рассмотрения в установленный период), а также правила сопряжения досудебной и судебной стадий рассмотрения жалобы. Кроме того, немаловажным является вопрос об обеспечительных мерах, связанных с приостановлением исполнения административного акта при обращении с жалобой.

Ключевые слова: досудебное обжалование, административная процедура, элементы жалобы, приостановление исполнения административного акта.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.077-094

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 16-03-00465 под руководством руководителя проекта доктора юридических наук, профессора Е. В. Гриценко (Санкт-Петербургский государственный университет).

© Курындин П. А., 2018

* Курындин Павел Александрович, начальник юридического отдела ООО «Ховард хаус»
kuryndin.pavel@gmail.com
191119, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Боровая, д. 32, лит. А, пом. 43

ВВЕДЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРЕДЕЛЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ

Информационные технологии за последние несколько десятилетий существенно изменили общественное устройство в мире в целом и в европейских государствах в частности. Разнообразные средства передачи данных и обмена информацией позволили перейти на новый уровень качества жизни частных лиц. Кроме того, в современных условиях успешность рыночной экономики зависит не только от количества материальных ресурсов на территории одного государства, но и от таких характеристик, как доступность и уровень образования, медицины, развитость инфраструктуры, гарантии экономических свобод и проч.

Изменение скорости и способов передачи данных и обмена информацией затрагивает не только гражданский оборот, но и публичное управление. В самом деле, публичный субъект не может «работать» на принципах, которые были характерны для начала или середины XX в. Теперь государство выступает не только как контролирующий субъект; административный контроль/надзор за частными субъектами постепенно заменяется системами декларирования, сертификации, саморегулирования и т.п. Вместе с тем упрощение административных процедур не делает менее востребованными эффективные механизмы защиты нарушенных прав и свобод при возникновении споров.

Разрешение возникающих споров с участием государственных органов, как известно, возможно либо через суд, либо в администра-

тивном порядке. При этом в настоящей статье акцент сделан на досудебное обжалование с опорой на французский опыт. Действительно, французское законодательство и практика предлагают хороший пример решения теоретических и практических проблем в рамках процедуры досудебного обжалования. Эти подходы, как будет показано ниже, эффективны и могут быть использованы в российском праве при решении возникающих на практике проблем. Французское и российское законодательство в этой сфере имеет некоторое сходство: закрепление общих гарантий права на обжалование, отсутствие обязательности досудебного обжалования, возможность подать жалобу как в административный орган, принявший решение, так и в вышестоящий орган и т.д.

Российская правовая действительность демонстрирует, что, несмотря на конституционное признание права на досудебное обжалование как одного из способов защиты нарушенных прав (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ²), реализация этого способа затруднена ввиду отсутствия в федеральном законодательстве единого порядка реализации. В настоящее время действует Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³ (далее — Закон о порядке рассмотрения обращений), но он лишь гарантирует право на обжалование и получение итогового решения по спору, но не обеспечивает всестороннего и полного рассмотрения требований заявителя в рамках досудебного обжалования административных актов⁴. Поэтому вопрос

² Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. 1993. № 237.

³ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁴ Необходимо отметить отсутствие в российской административно-правовой теории единой терминологии для определения актов, издаваемых административными органами: «акт управления», «правовой акт управления» или «правовой акт органа исполнительной власти». Согласимся с позицией А. Ф. Ноздрачева (см.: Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М. : Статут, 2011. С. 134—164 ; Он же. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 60), который полагает, что термин «административный акт» соответствует современному пониманию деятельности административных органов и предполагает реализацию властного начала без строгой привязки к форме акта. В рамках данной статьи все указанные выше понятия будут использованы как синонимы.

об эффективности добровольного досудебного обжалования неоднократно ставился не только в российской научной литературе⁵, но и объявлялся одним из направлений административной реформы⁶. Однако он не решен до настоящего времени.

Что касается случаев обязательного досудебного обжалования действий или актов административных органов⁷, то Налоговый кодекс РФ (НК РФ) является, по сути, единственным законом, который содержит отдельный раздел, посвященный досудебному обжалованию действий (бездействия) или решений налоговых органов. Благодаря подробно урегулированному организационно-правовому порядку разрешения налоговых споров⁸ правоприменительная практика демонстрирует положительные результаты. Например, в письме ФНС от 28.10.2016 № СА-16-9/216@ указано, что за 2015 г. поступило 37 653 жалобы исключительно по налоговым спорам, из которых удовлетворено 12 753 жалобы (33,9 %)⁹. На официальном сайте ФНС опубликованы сходные данные за первые 9 месяцев 2016 г.: «За 9 месяцев 2016 года было удовлетворено 33,6 % жалоб по результатам их рассмотрения»¹⁰. Дополнительно отметим, что в указанном аналитическом отчете ФНС за аналогичный период 2016 г. при рассмотрении налоговых споров в судебном

порядке на уровне первой инстанции 80 % дел разрешается в пользу государства. В связи с этим можно признать, что обязательное досудебное обжалование способствует эффективной защите прав частных лиц. Однако законодатель не только не расширяет сферы применения обязательного досудебного обжалования, но и не использует правовые механизмы для повышения эффективности добровольной процедуры.

Если обратиться к французскому праву, то можно заметить, что во Франции принят общий закон, гарантирующий право на досудебное обжалование, а также есть специальные законы, которые детально регулируют вопросы обязательной досудебной процедуры.

Общим нормативным актом является Кодекс о регулировании отношений между частными лицами и администрацией (далее — Кодекс)¹¹, принятый в 2015 г. В предмет его регулирования в первую очередь входят основные вопросы любой административной процедуры, кроме того, Кодекс определяет порядок реализации права на досудебное обжалование.

К моменту вступления в силу Кодекса в сентябре 2015 г. во Франции насчитывалось около 3 600 различных административных процедур¹². При этом ранее Государственный совет по инициативе Премьер-министра подготовил

⁵ См.: Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон «Об обращениях граждан»: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 5—15; Зырянов С. Г., Южаков В. Н. Досудебное обжалование решений при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. 2014. № 6 (92). С. 19—25.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁷ Статья 137 НК РФ (Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824) гарантирует право частного лица на обжалование актов налоговых органов ненормативного характера, действий или бездействия их должностных лиц. Получается, что законодатель использует иной понятийный аппарат.

⁸ См.: Хаванова И. А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. И. И. Кучерова. М.: Юриспруденция, 2013. 184 с.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ ФНС. URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru> (дата обращения: 10.12.2017).

¹¹ Code des relations entre le public et l'administration // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20160510> (дата обращения: 10.05.2016).

¹² Aderno A. Le silence de l'administration vaut désormais accord ... en principe // URL: http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107 (дата обращения: 03.05.2015).

доклад о возможности закрепления обязательности досудебной процедуры обжалования. В нем отмечено, что в 2008 г. во Франции было установлено около 150 обязательных процедур досудебного обжалования¹³. Такое количество административных процедур является ощутимым с точки зрения охвата жизненных ситуаций, в которых частные лица взаимодействуют с административными органами с целью разрешения спора. В частности, они затрагивают такие важные сферы, как: доступ к административным документам, налоговая сфера, защита окружающей среды, медицинское и социальное обеспечение и т.д.¹⁴

В настоящее время статистические данные по налоговым спорам во Франции¹⁵ не позволяют провести сравнение с российской практикой. В открытом доступе представлена информация лишь о количестве жалоб без конкретизации по количеству удовлетворенных требований частных лиц или налоговых органов, количеству обжалований в административном суде и проч.¹⁶ В этой связи рассмотрим процедуру досудебного обжалования отказа в выдаче визы, которая является обязательной перед подачей заявления в административный суд. Жалоба частного лица, которому было отказано в получении визы, направляется в Комиссию по рассмотрению отказов в выдаче визы на въезд во Францию при министре иностранных дел и министре, занимающемся иммиграци-

ей (далее — Комиссия), в двухмесячный срок с момента уведомления об отказе в выдаче визы на французском языке с указанием причин несогласия¹⁷. После рассмотрения жалобы Комиссией итоговое решение принимает компетентный министр.

Процент одобрения министром предложений Комиссии, касающихся итоговых решений по жалобе, за период с 2000 по 2012 г. вырос с 60 % до 89 %, при этом и значительно вырос объем жалоб: 5 300 в 2010, 13 300 в 2011 и 14 300 к 31.10.2012¹⁸. Вместе с этим такое положение дел не исключило депутатский запрос министру иностранных дел о целесообразности и эффективности работы Комиссии, который выступил за сохранение Комиссии, приведя следующие аргументы. Количество заявлений, поданных в административный суд, после прохождения процедуры досудебного обжалования относительно невелико: 1 909 — в 2010 г., 2 440 — в 2011 г. и 1 897 — по состоянию на 31.10.2012. Таким образом, по мнению министра, судебную систему в 2012 г. избавили от 17 000 дел, разрешенных в досудебном порядке¹⁹. Кроме того, представляется важным, что в состав Комиссии входят как постоянные члены (председатель и 4 постоянных участника), так и 10 дополнительных членов Комиссии. Вознаграждение членов Комиссии не менялось с 2001 г. и составляет 182,94 евро для председателя за участие в одном заседании, 76,22

¹³ Les recours administratifs préalables obligatoires // Doc. fr. 2008.

¹⁴ Sciencespo. URL: http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr/chaire-madp/files/recours_adm_prealables_obligatoires_en_droit_pbc_francais.pdf (дата обращения: 01.06.2017).

¹⁵ Во Франции досудебная стадия в разрешении налоговых споров обязательная для частных лиц (см.: Хаванова И. А. Указ. соч. С. 36).

¹⁶ При этом самая поздняя статистика опубликована за 2014 г.: в этот период было подано частными лицами 1 193 975 обращений непосредственно в налоговые органы, вынесшие обжалуемое решение (Annuaire statistique 2014 // URL: http://www2.impots.gouv.fr/documentation/statistiques/annuaire2014/pages_web/statistiques2014.htm (дата обращения: 20.02.2017)).

¹⁷ См.: Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и получении права на убежище. Ст. с D211-5 по R211-10 // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tp djo03v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113 (дата обращения: 20.02.2017).

¹⁸ Assemblée nationale // URL: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm> (дата обращения: 25.02.2017).

¹⁹ Assemblée nationale.

евро — для остальных членов Комиссии (вознаграждение выплачивается наряду с окладом государственного служащего). В среднем Комиссия проводит 50 заседаний, поэтому за 2011 г. на вознаграждения было направлено 23 420,21 евро, а в 2012 г. — 19 276,65 евро. Из этого следует, что обязательное обжалование административного акта об отказе в выдаче визы снижает нагрузку на суды, а также экономит бюджетные средства.

С учетом изложенного закономерно возникают следующие вопросы: почему французский законодатель не устанавливает обязательности досудебного обжалования административных актов в качестве общего правила? Есть ли во Франции правовые механизмы, которые обеспечивали бы всестороннее и полное рассмотрение требований, заявленных частными лицами в рамках добровольной процедуры досудебного обжалования? Что может быть воспринято российским правом из французского опыта для улучшения процедуры досудебного обжалования?

Ответы на поставленные вопросы могут быть получены на основе рассмотрения особенностей жалобы (ее предмета и объекта), подаваемой в рамках процедуры досудебного обжалования. Кроме того, реализация права на досудебное обжалование связана с соблюдением ряда условий: сроков на подачу жалобы, возможностью требовать ее рассмотрения в установленный период, а также с обеспечением сопряженности досудебной и судебной стадий рассмотрения жалобы. В то же время интерес частного лица при подаче жалобы за-

ключается не только в восстановлении прав и свобод постфактум, но и в возможности приостановления исполнения административного акта в случае обращения с жалобой.

ОСОБЕННОСТИ ЖАЛОБЫ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ

Реализация права на досудебное обжалование связана с подачей процессуального документа, а именно жалобы. При этом установленные законодательством требования к форме и содержанию жалобы²⁰ не позволяют установить особенности процедуры досудебного обжалования. В этих целях воспользуемся теоретической конструкцией из процессуального права структуры и элементов иска²¹ для выявления особенностей жалобы, подаваемой в досудебном порядке. Подобная параллель представляется допустимой, поскольку и административная жалоба, и административный судебный иск направлены на защиту прав и свобод частных лиц в споре с публичной администрацией.

Современные работы, посвященные вопросу структуры жалобы, так или иначе опираются на идеи Е. В. Васьковского²². В связи с этим в структуре жалобы обычно выделяют предмет, объект, а также основание и субъекта жалобы.

Основание и субъект жалобы²³ имеют прикладной характер и связаны в большей степени с конкретными жизненными ситуациями и условиями, в которых были нарушены права и свободы частных лиц. В данном исследова-

²⁰ См., например, применительно к России: ст. 2 и 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст. 139.2 НК РФ. Пример требований к жалобе, подаваемой на отказ в выдаче визы во Франции, был приведен выше.

²¹ Понятие «элемент иска» было впервые использовано Е. В. Васьковским по отношению к этому процессуальному документу в работе «Учебник гражданского процесса» (2-е изд. М., 1917. С. 160).

²² См., например: *Хаванова И. А.* Указ. соч. С. 160 ; *Бударина В. А.* Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Воронеж, 2007. 24 с. ; *Административная юрисдикция налоговых органов : учебник / Е. А. Алехин, Л. М. Ведерников, А. М. Воронов [и др.] ; под ред. М. А. Лапиной.* М. : ВГНА Минфина России, 2012. 346 с.

²³ Под основанием жалобы следует понимать те данные или обстоятельства, из которых выводится требование частного лица. Субъект жалобы — частное лицо, которому законом гарантировано право на защиту (подачу жалобы), в случае нарушения (угрозы нарушения) его прав и свобод.

нии остановимся более подробно на раскрытии предмета и объекта жалобы, которые имеют во многом теоретический характер.

В российской доктрине давно сложилось понятие «предмет жалобы»: под ним обычно понимается материально-правовое требование частного лица, направленное на защиту от нарушения (угрозы нарушения) прав и свобод частного лица и подаваемое в компетентный административный орган, который уполномочен рассматривать данный спор²⁴. Предмет жалобы может быть рассмотрен в двух аспектах: во-первых, с точки зрения классификации требований по их направленности, соответственно, на исполнительные, установительные или преобразовательные; во-вторых, с точки зрения того, на защиту чего направлено требование — права, свободы или законные интересы, все в целом или по отдельности. В контексте настоящей статьи сравнение законодательства России и Франции будет производиться по второму критерию,

поскольку он имеет общетеоретическое значение и важен для понимания природы досудебного обжалования.

В России Закон о порядке рассмотрения обращений в пп. 4 ст. 4 говорит о защите прав и законных интересов частного лица — заявителя. При этом КАС РФ²⁵ в ст. 4 устанавливает, что после обязательного прохождения досудебной процедуры каждое частное лицо имеет возможность обратиться в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов²⁶, хотя ст. 137 НК РФ говорит лишь о защите нарушенных прав. Использование различных терминов свидетельствует о нарушении юридической техники и формальном расхождении условий допустимости жалоб. Однако пока нет данных, что эти разночтения снижают уровень защиты частных лиц²⁷. Это, очевидно, происходит потому, что правоприменительная практика при толковании предмета защиты (предмета жалобы, предмета иска) исходит из расширительного

²⁴ См. более подробно: *Давыдова Е. В.* Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2008. 22 с. ; *Лещина Э. Л., Магденко А. Д.* Административно-процессуальное право : курс лекций. М. : Российский государственный университет правосудия. 2015. 310 с. ; *Административная юрисдикция налоговых органов* : учебник ; *Хаванова И. А.* Указ. соч. С. 74—75 ; *Корпина А. А.* Налоговые споры: понятие, их классификации и способы разрешения // *Налоги*. 2016. № 12. С. 10.

Мы специально не выделили французскую теорию в части определения понятия «жалобы», поскольку она совпадает с представленным определением слова «recours» в словаре Larousse (URL: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> // (дата обращения: 30.01.2014)). При этом следует отметить, что во французской теории не различают термины «предмет» и «объект», они входят в понятие «objet» (URL: <http://www.multitran.ru/c/m.exe?CL=1&s=objet&l1=4> (дата обращения: 30.01.2014)). Вместе с тем, поскольку основой исследования является российская теория, попытаемся провести сравнение по сходным критериям.

²⁵ Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2015).

²⁶ Новый Кодекс в этой части соответствует действующему законодательству, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ (СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532) также говорит о возможности защиты всех трех указанных правовых категорий.

²⁷ Например, в решениях ФНС от 08.10.2013 (URL: https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/62.doc (дата обращения: 13.01.2017)), от 01.11.2013 (URL: https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=46265&vs=1&df=01.11.2013&dt=01.11.2013&sort= (дата обращения: 13.01.2017)), от 14.01.2014 (URL: https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=46265&vs=1&df=14.01.2014&dt=14.01.2014&sort= (дата обращения: 13.01.2017)) указано, что жалобы были поданы в том числе в защиту законных интересов налогоплательщиков, хотя, как упоминалось выше, НК РФ не распространяет свое действие на защиту законных интересов налогоплательщиков. Также следует отметить, что в силу ст. 25.1 Феде-

подхода, предлагаемого в процессуальном законодательстве, и применяет аналогию к досудебному обжалованию.

Французское законодательство построено иным образом: жалоба по общему правилу защищает субъективные права, а законные интересы только в исключительных случаях²⁸, несмотря на то что в нормативных актах используется термин «законный интерес»²⁹. Это можно объяснить пониманием административного права, которое связано с принудительной деятельностью и предоставлением благ. Поэтому субъективные права должны быть нормативно закреплены во избежание нарушений публичного порядка и правовой определенности. Как неоднократно подчеркивал Государственный совет в своей практике по административным спорам, жалоба может быть подана против любого административного акта не только в целях защиты прав частных лиц, но и в целях восстановления законности этого акта и во избежание судебных разбирательств³⁰. Соответственно, жа-

лоба во французском праве может быть принята для защиты субъективных прав, оговоренных законами. При этом судебная практика также делает акцент на предназначении жалобы, т.е. она в том числе защищает публичный порядок и правовую определенность.

Переходя к сравнению предмета с таким элементом жалобы, как ее объект, следует отметить, что последний связан с определением того, чем вызвано нарушение прав частных лиц.

Если рассматривать российское процессуальное законодательство, то оно связывает нарушение прав, свобод и интересов частных лиц с триадой «действие, бездействие или решение» (объект жалобы), а не с понятием «административный акт» в отличие от французского права, которое использует это понятие в качестве базового. Такой подход позволяет преодолеть многие проблемы, возникающие в практике. Разберем этот вопрос подробнее.

Во Франции под объектом жалобы в административном законодательстве признаются

рального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431) закреплено право на обжалование заинтересованного лица на решение регистрирующего органа о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации, если, по мнению этого лица, такое решение нарушает его права. При этом, например, решением ФНС России от 20.01.2015 (URL: https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/35.p.docx (дата обращения: 13.01.2017)) указано, что в содержании жалобы должно быть отражено, какие права и интересы заявителя были нарушены. Однако вышеуказанный Закон не упоминает, что он распространяет право на обжалование на защиту законных интересов.

²⁸ Интересы третьих лиц защищаются только в тех случаях, когда закон прямо закрепляет такие возможности. Например, в силу ст. L600-1-2 Градостроительного кодекса Франции частное лицо может обжаловать разрешение на строительство (реконструкцию или снос) только при наличии двух условий: строительные работы должны непосредственно нарушать право пользования соответствующим имуществом, лицо, подающее жалобу, должно иметь соответствующий титул на имущество (URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126 (дата обращения: 27.11.2017)).

²⁹ Например, ст. 31 Гражданского процессуального кодекса Франции говорит о том, что каждый может подать иск (возражения), если есть на то законный интерес (URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2E2761EF4D2B732775EA492772E683AD.tpdjo11v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006117222&cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20140205 (дата обращения: 30.11.2017)).

Также это понятие используется в научной литературе (см.: *Cristau A. La notion d'atteinte à un intérêt légitime ou la légitimité de l'intérêt lésé*, Paris, édité par l'auteur. 1997 ; *Bénassy-Quéré A. Les taux d'intérêt / ed. La Découverte. 1998*).

³⁰ Village de la justice // URL: <http://www.village-justice.com/articles/est-que-recours-gracieux,22768.html#kQR2CjdTVUIGKEMc.99> (дата обращения: 02.11.2017).

«административный акт» (Книга II Кодекса) и «решение или административное решение» (статья L411-2 Кодекса).

Рассмотрим соотношение указанных терминов с позиций научной классификации Ж. Веделя³¹. Речь идет в первую очередь об односторонних (индивидуальных) актах, для обозначения которых равнозначно применяются оба термина: «административное (исполнительное) решение» и «административный акт». Их равнозначность связана с тем, что в них есть властное волеизъявление, которое определяет для третьих лиц их права и обязанности, а также обеспечивает реализацию целей и задач, возложенных на административный орган³². Понимание того, что административный орган может доводить свою волю (позицию) в различном виде: телеграммы, письма или даже конклюдентное поведение и т.п.³³, позволяет говорить о преобладании материального критерия³⁴ (существа акта). Поэтому получается, что административное решение — это властное волеизъявление, которое не всегда связано со строго определенной формой, однако оно всегда связано с возникновением (изменением или прекращением) прав и обязанностей третьих лиц.

Таким образом, получается, что согласно французской административно-правовой док-

трине наличие в любом документе или действии повелевающего начала служит основанием для его признания административным актом или решением. В самом деле, по замечанию Р. Шапю, административные органы имеют «право принимать решения, которые обязывали бы только в силу наличия воли принимающего субъекта, и по этой причине они не зависимы от поведения тех, на кого они направлены, именно это является отличительным признаком полномочий Администрации»³⁵. Другими словами, объект жалобы связан не с фактической стороной или формой действия (бездействия) или решения административного органа, а с их существенным признаком (властным волеизъявлением).

В российской административно-правовой доктрине и законодательстве представляется целесообразным использовать понятие «административный акт» в его материально-правовом смысле, обоснованном во французской доктрине. Это позволило бы закрепить условия и границы взаимодействия публичной администрации с частными лицами. В этом случае административный орган не будет иметь возможности подменить разрешение вопросов, поставленных частным лицом, каким-либо письмом или телеграммой, нарушив тем самым публичный порядок и права и свободы частного лица.

³¹ Ж. Ведель разделил все акты на односторонние и многосторонние. В первую группу входят решения, которые принимаются административными органами, при этом они бывают нормативного или управленческого (индивидуального) характера. В эту же категорию входят промежуточные (подготовительные) решения и иные документы (заключения, внутренние инструкции и проч.). Вторая категория охватывает административные договоры. При этом с учетом предмета настоящей статьи акцент будет сделан только на односторонних (индивидуальных) актах ненормативного характера (см.: *Ведель Ж. Административное право Франции* / пер. с фр. Л. М. Энтина ; под ред. М. А. Крутоголова. М. : Прогресс, 1973. С. 134—143).

³² См., например: *Dupuis G. La définition de l'acte unilatéral. Mélanges Eisenmann*, 1975.

³³ *Ведель Ж. Указ. соч.* С. 139.

³⁴ Вторым признаком является формальный критерий, т.е. издание административного акта уполномоченным административным органом. Однако в настоящее время этот критерий не имеет столь большого значения, поскольку частный субъект, осуществляющий полномочия публичной администрации, также имеет возможность издавать административные акты (см.: *Waline J. Droit administratif. Dalloz*, 2008. С. 382).

³⁵ *Chapus R. Droit administratif général // Montchrestien. Т. 1. 15^{ème} éd. 2001. № 668.*

ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ

Процедура досудебного обжалования административных актов, как известно, отличается быстротой рассмотрения требований, поступивших от частного лица. Это достигается за счет:

- отсутствия строгой формы жалобы;
- отсутствия норм, определяющих порядок оставления без движения и оснований для возврата поданной жалобы;
- упрощенного порядка разбирательства по жалобе и вынесения решения по результатам ее рассмотрения;
- отсутствия требований об уплате государственной пошлины за подачу жалобы.

В научной литературе упрощенные требования к административной жалобе обычно связываются с последовательной реализацией принципа процессуальной экономии. Е. В. Васильковский и В. А. Рязановский в свое время рассматривали природу и цель данного принципа и связывали его в первую очередь с быстротой (скоростью) разбирательства по жалобе частного лица³⁶. Однако восприятие принципа процессуальной экономии под таким углом, по мнению Р. В. Шакирьянова, не позволит раскрыть другие стороны этого принципа. Автор на основании советских и современных работ по процессуальному праву³⁷ делает вывод, что при отождествлении содержания принципа процессуальной экономии исключительно с быстротой рассмотрения спора происходит смещение акцентов: из внимания выпадает цель — обеспечение всестороннего и полного разрешения возникшего спора.

В начале статьи уже указывалось, что российская правовая действительность демонстрирует наличие редуцированного порядка реализации права на досудебное обжалование, но не обеспечивает полное и всестороннее рассмотрение

административной жалобы в первую очередь в добровольном порядке. Эти проблемы могут быть проиллюстрированы следующими примерами.

Период времени для разбирательства по жалобе и вынесения итогового решения по ней определен законодательством и равен по общему правилу 30 дням (ч. 1 ст. 12 Закона о порядке рассмотрения обращений). Однако НК РФ устанавливает два временных отрезка: первый — это срок, необходимый для разбирательства (1 месяц для обжалования решений о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения, в иных случаях — 15 дней), второй — 3 дня, которые предусмотрены для доведения итогового решения до частного лица соответственно (п. 6 ст. 140 НК РФ). Принципиальна в этом случае разница не в правовом регулировании, а в том, что возможность получения частным лицом итогового решения по делу фактически обеспечивается исключительно судом, так как законодательство не содержит механизмов, которые обеспечивали бы вынесение итогового решения в случае нарушения налоговыми органами сроков рассмотрения жалобы и доведения до сведения частного лица принятого решения. Действительно, административные органы в своей практике используют разные объяснения, чтобы, например, не объявлять частному лицу прямого отказа, а направить информационное письмо, исключив тем самым обвинения органа в бездействии³⁸.

Вместе с тем скоротечность процедуры досудебного обжалования налагает и на частное лицо некоторые обязанности. Так, частный субъект имеет два варианта действий: обратиться в административный орган с требованием о разъяснении причин задержки либо непосредственно в суд с иском/заявлением об оспаривании бездействия. В противном случае

³⁶ См.: Васильковский Е. В. Учебник гражданского процесса. 2-е изд. М., 1917. С. 89 ; Рязановский В. А. Единство процесса. М., 2005. С. 51.

³⁷ Шакирьянов Р. В. Действие принципа процессуальной экономии в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2012. № 4. С. 50. С. 46—67.

³⁸ См.: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05.04.2010 № 07АП-1743/10 по делу № А45-26767/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

риск отказа в удовлетворении требований ложится на частное лицо³⁹.

Французское административное законодательство обеспечивает получение частным лицом итогового решения по делу через институт подразумеваемых (имплицитных) решений. В статье L231-4 Кодекса установлено, что «молчание» административного органа в течение двухмесячного срока представляет собой отказ в удовлетворении заявленных требований⁴⁰. Поэтому получается, что частное лицо в любом случае имеет итоговое решение и может обратиться в административный суд с требованием об оспаривании принятого административным органом итогового решения. Таким образом обеспечен законный переход в судебную стадию.

Другим примером преобладания в России идеи скорости рассмотрения жалобы над качеством может служить сопряженность сроков досудебного обжалования и судебной защиты. Судебная практика фактически противопоставляет досудебный и судебный порядок обжалования. Суды различных уровней в большинстве своем⁴¹ не рассматривают процедуру добровольного досудебного обжалования в качестве обстоятельства, позволяющего восстановить процессуальные сроки⁴².

Такой подход не снижает количество обращений в суд, поскольку у частного лица нет

интереса в досудебном обжаловании, так как, обращаясь с жалобой, он рискует пропустить сроки и лишиться права на защиту в суде. Поэтому частное лицо предпочтет сразу обратиться в суд.

Во Франции судебная практика, толкуя нормы, регулирующие сроки обращения за судебной защитой, встала на сторону частных лиц: Государственный совет постановил, что обращение в рамках процедуры добровольного досудебного обжалования должно предоставлять отсрочку для обращения с жалобой в административный суд.

Существенным условием сохранения права на обращение в административный суд в этом случае является предоставление доказательств обращения частного лица с жалобой в досудебном порядке⁴³.

Кроме того, во Франции существует возможность подать два типа добровольных жалоб: жалобу в административный орган, который вынес обжалуемое решение (*un recours gracieux*), а также жалобу в вышестоящий орган (*un recours hiérarchique*). Получается, что частное лицо может последовательно подавать жалобы в административные органы. В связи с этим Государственный совет также высказался за то, чтобы срок на обращение в административный суд приостанавливался до момента

³⁹ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21.01.2013 по делу № А53-10360/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ См.: Курындин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы ее применения в РФ // Актуальные проблемы административного права. 2015. № 2. С. 35—41.

⁴¹ В массиве судебных дел за последние несколько лет можно встретить единичные решения, в которых суд признал возможным восстановить срок на подачу заявления в суд (см., например: апелляционное определение Самарского областного суда от 22.05.2012 по делу № 33-4489/2012 // СПС «КонсультантПлюс»).

⁴² Апелляционное определение Саратовского областного суда от 02.10.2014 по делу № 33-5628 // СПС «КонсультантПлюс». См. также: определение Челябинского областного суда от 28.07.2011 по делу № 33-8160/2011; кассационное определение Волгоградского областного суда от 11.11.2011 по делу № 33-14214/11; решение Ленинградского областного суда от 21.08.2012 № 7-520/2012; апелляционное определение Омского областного суда от 12.02.2014 по делу № 33-713/2014; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.06.2011 по делу № А29-9294/2010; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 31.01.2011 по делу № А33-1709/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ CE. 13 avril 1881. Bansais // Rec. P. 430. S., 1882. III; CE. 4 novembre 1996. Département de la Dordogne. № 114956 // Rec. P. 433.

получения ответа вышестоящего административного органа⁴⁴.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что судебная практика во Франции приняла во внимание существующие механизмы досудебного обжалования, с одной стороны, обеспечив право на доступ к судебной защите⁴⁵, а с другой — создав условия для снижения нагрузки на суд.

ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ

Принцип процессуальной экономии, реализуемый в рамках процедуры досудебного обжалования актов или действий административных органов, не означает, что сокращение процесса рассмотрения жалобы является самоцелью. Процедура обжалования должна быть выстроена таким образом, чтобы давать возможность защитить права и свободы частного лица. Такая защита выражается в том числе в принятии обеспечительных мер, в частности по приостановлению исполнения обжалуемого административного акта.

В первую очередь обратимся к понятию «приостановление». Оно заключается в отсрочке применения юридических последствий обжалуемых административных актов на определен-

ный период времени. Поэтому важным является определение момента вступления в силу обжалуемого решения административного органа и приостанавливающего действие жалобы.

Получается, что юридические последствия обжалуемого административного акта должны наступать после истечения определенного периода времени и после определенных событий⁴⁶ или после оставления решения в силе вышестоящим административным органом. В любом случае можно говорить о трех вариантах приостанавливающего действия жалобы:

- автоматическое при подаче жалобы;
- в зависимости от оценки административным органом оснований, изложенных в ходатайстве частного лица;
- в зависимости от выполнения условий применения приостановления (предоставление гарантий или иных условий)⁴⁷.

Рассмотрим эти ситуации на примере налогового законодательства⁴⁸. Налоговый кодекс РФ не закрепляет за жалобой автоматического приостанавливающего действия в рамках процедуры досудебного обжалования.

До недавнего времени, точнее до 02.06.2016, п. 5 ст. 138 НК РФ закреплялось общее правило: при подаче жалобы частное лицо было вправе подать ходатайство о приостановлении исполнения обжалуемого административного акта⁴⁹.

⁴⁴ CE. 7 octobre 2009. Ouahrirou. № 322581 // AJDA. 2009. P. 1862. Obs. M.-C. de Montecler. JCP. 23 novembre 2009. Note M.-C. Rouault.

⁴⁵ См.: Le blog droit administratif // URL: <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2009/11/24/247-un-nouveau-cas-de-double-prorogation-du-delai-de-recours-contentieux> (дата обращения: 24.12.2013).

⁴⁶ Таковы особенности вступления в силу актов налоговых органов в Германии (см. *Сыщиков И. С.* Институт обжалования налогоплательщиками решений налоговых органов: проблемы развития в современной России // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2011. № 1. С. 328—332).

⁴⁷ Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120.

⁴⁸ В настоящей статье не будет отдельно рассматриваться приостанавливающее действие жалобы в рамках добровольной процедуры досудебного обжалования. Например, в ст. 43 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252) закреплено право частного лица подать ходатайство о приостановлении исполнения действия (бездействия) или решения таможенного органа, обжалуемых в добровольном порядке. Однако регулирование во многом совпадает с налоговым законодательством, и возникающие проблемы могут быть рассмотрены только на примере НК РФ.

⁴⁹ Правда, п. 5 ст. 138 НК РФ содержит только один критерий, на основании которого возможно такое приостановление, — достаточные основания полагать, что обжалуемое действие (бездействие) или решение налогового органа не соответствует законодательству.

Вместе с тем на данный момент Федеральный закон от 01.05.2016 № 130-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»⁵⁰ сократил основания для подачи соответствующего ходатайства: приостановление возможно только при обжаловании вступивших в силу решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. Кроме того, в силу этого же пункта предполагается, что при подаче ходатайства о приостановлении решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе требуется предоставить банковскую гарантию, на основании которой будет обеспечена уплата налога, сбора, пеней, штрафа, не уплаченных по обжалуемому решению.

Из изложенного можно сделать вывод, что такое сокращение оснований для возможного приостановления исполнения обжалуемого решения говорит о приоритете для законодателя публичных интересов. Так, например, решение о доначислении налога, хотя и может быть обжаловано, вообще не подлежит приостановлению. В самом деле, актуальные экономические реалии диктуют государству необходимость изыскивать возможность пополнения бюджета. Однако найден ли при этом оптимальный баланс между публичными и частными интересами? Ведь в данном случае вовсе не берутся в расчет финансовые, организационные, временные и подобные затраты частного лица, связанные с возвратом уплаченных денежных

средств на основании незаконного решения о доначислении налогов или наложении ареста. Поэтому в данной ситуации нельзя признать, что государство обеспечило необходимый баланс частных и публичных интересов.

В то же время приостанавливающее действие жалобы не может быть аксиомой⁵¹. Однако механизм приостановления по крайней мере необходим для повышения эффективности и привлекательности использования процедуры досудебного обжалования. Поэтому следует согласиться с мнением С. С. Тропской, которая предлагает применить дифференцированный подход на уровне законодательства: в сферах, связанных с имущественными отношениями, должна быть возможность приостановить исполнение административного акта при обращении с жалобой только при наличии оснований (например, тяжесть последствий для частного лица), а в сфере организационных отношений жалоба должна в любом случае приостанавливать исполнение обжалуемого административного акта⁵².

Сложившаяся в России судебная практика, как представляется, демонстрирует взвешенный подход в части учета имущественных интересов сторон спора. Так, суды различных уровней полагают, что при удовлетворении судом заявления одной из сторон о применении обеспечительных мер, связанных, например, с приостановлением строительных работ, другая сторона разбирательства имеет право взыскать убытки, возникшие в результате остановки работ, при подтверждении судом законности таких работ⁵³.

По нашему мнению, обсуждение возможности приостановления исполнения администра-

⁵⁰ СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2506.

⁵¹ И. В. Панова и Е. В. Мушта выступают за автоматическое приостановление исполнения обжалуемого административного акта, при этом не приводя достаточных аргументов правового или финансово-экономического характера (см.: *Панова И. В.* Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2013. № 7. С. 126—161; *Мушта Е. В.* Оспаривание ненормативных правовых актов антимонопольных органов // Закон. 2013. № 7. С. 69—73).

⁵² *Тропская С. С.* Административный порядок обжалования неправомερных действий и решений государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и законные интересы налогоплательщика — физического лица // Финансовое право. 2007. № 8. С. 14—21.

⁵³ См., например: апелляционное определение Омского областного суда от 14.03.2012 по делу № 33-1752/12; постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 26.01.2016 № Ф06-3958/2015 по делу № А55-298971-2014; ФАС Уральского округа от 23.05.2014 № Ф09-2452/14 по делу

тивного акта при обращении с жалобой должно происходить на основе оценки финансово-экономических последствий как для частных лиц, так и для публичного субъекта. Однако этот аспект не входит в предмет обсуждения в научной литературе.

Говоря о французском опыте, следует отметить, что во Франции, как и в России, отсутствует приостанавливающее действие жалобы, которая была подана в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов. Этот вывод основывается на положениях Кодекса. При этом важно отметить, что жалоба, поданная в рамках добровольной досудебной процедуры, в принципе не имеет приостанавливающего действия. Это связано с тем, что с точки зрения закона такая жалоба является лишь видом обращения в административный орган с просьбой пересмотреть вынесенное решение (см. ст. L110-1 Кодекса) в рамках самоконтроля, а не требованием о юридическом аннулировании (признании незаконным) административного акта, которое подается в административный суд и может быть обеспечено мерами принудительного исполнения.

Вопрос о приостановлении исполнения административного акта при обращении с жалобой в рамках обязательной досудебной процедуры регулируется иначе. Это связано с решениями Государственного совета. Как указывалось выше, жалоба, подаваемая на досудебной стадии, остается одним из видов обращений с просьбой пересмотреть вынесенный административный акт. При этом Государственный со-

вет в деле «*Société Produits Roche*»⁵⁴ признал, что судья по срочным вопросам⁵⁵ может удовлетворить заявление об обеспечительных мерах на этапе обязательного досудебного обжалования, потому что оно совпадает с целями обращения в административный суд, и поэтому логически связано с судопроизводством в части признания незаконным административного акта. При этом судьи по срочным вопросам правомочны в силу ст. L521-1 Кодекса административной юстиции⁵⁶ принять решение *ex officio* о приостановлении исполнения административного акта как в полном объеме, так и в определенной части.

Кодекс административной юстиции предусматривает обеспечительные меры, которые можно условно сгруппировать в три блока:

- неотложные, направленные на приостановление, освобождение от ареста (охранительные);
- так называемые «ординарные» (констатация факта или внесение обеспечительного платежа);
- иные меры, характерные для отдельных сфер публичного управления (фискальных отношений или аудиовизуальных коммуникаций).

Получается, что французский законодатель предусмотрел различные механизмы временных и обеспечительных мер, которые могут носить имущественный или организационный характер. Более того, благодаря Государственному совету в настоящее время это единый механизм приостановления обжалуемого административного акта в досудебном и судебном

№ А07-11968/2013 ; ФАС Поволжского округа от 14.03.2012 по делу № А06-5448/2011 ; ФАС Западно-Сибирского округа от 02.10.2012 по делу № А45-14305/2012.

При этом следует отметить, что в двух последних делах кассационные инстанции отменяли первоначальные решения о взыскании убытков полагая, что такие меры не направлены на сохранение существующего состояния отношений (*status quo*) между сторонами.

⁵⁴ CE. 12 octobre 2001. *Société Produits Roche* // Rec. 463. № 237376.

⁵⁵ После реформы 2000 г. учрежден институт судей по срочным вопросам, они занимаются применением обеспечительных мер в рамках административных судов (см. Закон от 30 июня 2000 № 2000-597 «О срочных решениях, выносимых административными судами *Legifrance*. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204851&categorieLien=id> (дата обращения: 03.04.2017).

⁵⁶ Кодекс административной юстиции // *Legifrance*. URL: http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119 (дата обращения: 23.05.2017).

порядке. Этот механизм может рассматриваться как повышающий эффективность процедуры досудебного обжалования, поскольку рассмотрение соответствующего ходатайства входит в компетенцию судьи по срочным вопросам, который также независим и беспристрастен, и сам порядок разбирательства построен на принципах судопроизводства (см. ст. L521-1, L521-2 и L522-1 Кодекса административной юстиции).

В целом необходимо подчеркнуть, что приостанавливающее действие жалобы в рамках процедуры досудебного обжалования должно обеспечивать *status quo* сторон административного спора. Поскольку приостановление не направлено на проверку законности или оценку целесообразности административного акта, оно должно обеспечить баланс публичных и частных интересов. В особенности это важно для бюджетно-финансовых отношений. Вместе с тем российскому законодательству не хватает строгости и структурированности в регулировании общественных отношений в указанных сферах. Более того, пока не доработан механизм приостановления действия обжалуемых актов или действий административного органа. Законодатель изменяет правовое регулирование с упором на публичные интересы, сокращая возможности частных субъектов по обеспечению защиты своих прав еще на начальном этапе. При этом опыт Франции интересен в первую очередь с точки зрения преемственности и сопряженности досудебного и судебного способов защиты прав. Такая преемственность в значительной степени обеспечена Государственным советом, который дал «зеленый свет» частным лицам по вопросу приостановления административных актов, связанных с организационными или имущественными отношениями. В самом деле, список обеспечительных мер является разнообразным, и они могут быть использованы в самых различных жизненных ситуациях. Однако представляется важным, что во Франции и России отсутствует приостанавливающее действие жалобы, подаваемой в рамках добровольной процедуры досудебного обжалования. Это не может не снижать эффективности и привлекательности данной процедуры для частных лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленной работе нашли свое отражение некоторые особенности процедуры досудебного обжалования административных актов в России и Франции, позволяющие понять суть этой процедуры.

В обеих правовых системах добровольное досудебное обжалование является самостоятельным видом обращений в административные органы наряду с подачей заявлений или предложений. При этом существующее материально-правовое регулирование, как показывает практика, не всегда обеспечивает эффективность добровольного обжалования, так как жалоба рассматривается как документ, подаваемый в административный орган с просьбой пересмотреть принятое решение.

Процедура обязательного досудебного обжалования в России и Франции построена сходным образом. Отраслевое законодательство закрепляет специальный порядок обязательного досудебного обжалования актов или действий административных органов. Наличие в законодательстве норм, определяющих основные параметры процедуры досудебного обжалования — предмет обжалования, сроки на подачу жалобы, права и обязанности сторон, а также процесс доказывания и вынесения решения по делу (как например, в Кодексе о въезде и пребывании иностранцев и получении права на убежище или НК РФ), позволяет повысить уровень защиты прав частных лиц и параллельно снизить количество судебных разбирательств. Приходится констатировать, что российский законодатель пока не планирует расширять сферы применения процедуры обязательного досудебного обжалования. Вместе с тем во Франции Государственный совет после подготовки доклада 2008 г. о возможности закрепления обязательности досудебной процедуры обжалования также не выступал с предложениями по закреплению обязательности процедуры досудебного обжалования. Однако принципиально важно, что нормативные правовые акты и практика деятельности самого Государственного совета направлены на постепенное совершенствование процедуры досудебного обжалования (согласо-

вание сроков досудебного и судебного способов защиты прав, решение вопросов о приостанавливающем действии жалобы и др.).

Французское административно-правовое законодательство и судебная практика построены на понятии «административный акт», т.е. на властном (повелевающем) начале или решении административного органа, которое составляет суть публичного управления и определяет права и обязанности третьих лиц. Этот краеугольный камень французского административного права проникает во все материальные и процессуальные институты данной отрасли, скрепляя их. Поэтому понятие, предмет и объект жалобы не размываются. Так, при использовании в правоприменительной практике материально-правового признака административного акта (наличие властного начала), а не формальных (постановление или распоряжение) позволяет лучше защищать права и свободы частных лиц, ведь административный орган не может уклониться от решения поставленных задач, направив решение «не по форме» — письмо или телеграмму.

Как показывает французский опыт, эффективность процедуры досудебного обжалования также связана с поиском баланса между принципом процессуальной экономии и необходимостью всестороннего и полного рассмотрения требований, изложенных в жалобе. В самом деле, качество процедуры досудебного обжалования и заинтересованность частных лиц в обращении к ней находятся в зависимости не только от редуцирования процессуальной формы, но и от наличия механизмов разрешения административного спора. Первоочередным вопросом является вопрос о процессуальных сроках.

В России и Франции законодательство уделяет достаточное внимание регулированию сроков на подачу жалобы, ее рассмотрение и принятие решения. При этом российское законодательство фактически противопоставляет

процедуру досудебного обжалования и судебную защиту в тех ситуациях, когда обстоятельства складываются не в пользу частного лица. Так, пропуск срока на обращение в суд по причине подачи жалобы в рамках добровольной процедуры досудебного обжалования не является уважительной причиной для его восстановления. Государственный совет во Франции, наоборот, своими решениями установил, что эти два способа логически связаны между собой. Тем самым частные лица могут последовательно защищать свои права и свободы.

Приостанавливающее действие жалобы во Франции и России имеет сходные черты. По общему правилу в обоих государствах направление жалобы в рамках процедуры досудебного обжалования не выступает в качестве основания для автоматического приостановления исполнения административного акта. Такое приостановление возможно только по ходатайству частного лица. Из этого следует, что закон направлен на защиту публичного интереса и порядка, в частности, если речь идет о процедуре досудебного обжалования в сфере налогов и финансов.

Вместе с тем в российской научной литературе, посвященной этому вопросу, не обсуждается экономическая обоснованность введения тех или иных оснований для приостановления исполнения обжалуемого административного акта, а также дифференциация мер в зависимости от характера отношений. Французский опыт показывает, что возможно использование всего арсенала обеспечительных мер, которые предусмотрены процессуальным законодательством. Помимо этого, для Франции остается открытым вопрос о приостанавливающем действии жалобы, поданной в добровольном порядке, поскольку, по мнению Государственного совета, процедура досудебного обжалования связана с судебным способом защиты в части сроков, но также изолирована, если речь идет о приостановлении исполнения административного акта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная юрисдикция налоговых органов : учебник / Е. А. Алехин, Л. М. Ведерников, А. М. Воронов [и др.] ; под ред. М. А. Лапиной. — М. : ВГНА Минфина России. — 2012. — 346 с.
2. Бударина В. А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — Воронеж, 2007. — 24 с.
3. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. — 2-е изд. — М., 1917. — 429 с.
4. Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. ; под ред. М. А. Крутоголова ; пер. Л. М. Энтина. — М. : Прогресс, 1973. — 512 с.
5. Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — М., 2008. — 22 с.
6. Зырянов С. Г., Южаков В. Н. Досудебное обжалование решений при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. — 2014. — № 6 (92). — С.19—25.
7. Корпина А. А. Налоговые споры: понятие, их классификации и способы разрешения // Налоги. — 2016. — № 12. — С. 9—12.
8. Курьиндин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы ее применения в РФ // Актуальные проблемы административного права. — 2015. — № 2. — С. 35—41.
9. Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право : курс лекций. — М. : Российский государственный университет правосудия, 2015. — 310 с.
10. Мушта Е. В. Оспаривание ненормативных правовых актов антимонопольных органов // Закон. — 2013. — № 7. — С. 69—73.
11. Ноздрачев А. Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. — 2014. — № 6. — С. 52—64.
12. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011. — С. 134—164.
13. Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон «Об обращениях граждан»: достоинства и недостатки // Государство и право. — 2007. — № 3. — С. 5—15.
14. Панова И. В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 2013. — № 7. — С. 126—161.
15. Рязановский В. А. Единство процесса. — М., 2005. — 80 с.
16. Сыщиков И. С. Институт обжалования налогоплательщиками решений налоговых органов: проблемы развития в современной России // Вестник ВГУ. — Серия «Право». — 2011. — № 1. — С. 328—332.
17. Тропская С. С. Административный порядок обжалования неправомерных действий и решений государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и законные интересы налогоплательщика — физического лица // Финансовое право. — 2007. — № 8. — С. 14—21.
18. Хаванова И. А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. И. И. Кучерова — М. : Юриспруденция, 2013. — 184 с.
19. Aderno A. Le silence de l'administration vaut désormais accord... en principe. // URL: http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107.
20. Bénassy-Quéré A. Les taux d'intérêt / ed. La Découverte. 1998.
21. Chapus R. Droit administratif général // Montchrestien. — Т. 1. — 15^{ème} éd. — 2001. — № 668.
22. Cristau A. La notion d'atteinte à un intérêt légitime ou la légitimité de l'intérêt lésé. — Paris : Edité par l'auteur. 1997.
23. Dupuis G. La définition de l'acte unilateral. Mélanges Eisenmann, 1975.
24. Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008.
25. Waline J. Droit administratif // Dalloz. 2008.

Материал поступил в редакцию 10 декабря 2017 г.

THE RIGHT TO PRE-TRIAL CHALLENGE OF ACTS AND ACTIONS OF ADMINISTRATIVE BODIES: PECULIARITIES OF ITS IMPLEMENTATION IN RUSSIA AND FRANCE⁵⁷

KURYNDIN Pavel Aleksandrovich — Head of the Legal Department at the ООО “Howard House”

kuryndin.pavel@gmail.com

19119, Russia, St. Petersburg, ul. Borovaya, d. 32, lit. A, pom. 43

Abstract. *The article is devoted to the comparative analysis of pre-trial procedure of challenging acts and actions of administrative bodies in Russia and France. The purpose of this analysis is to determine peculiarities of this institution in both countries and to elaborate recommendations aimed at improving the Russian legal reality in the area in question with due account of experience of France. Despite the fact that in France there are more than 150 compulsory procedures of pre-trial challenge of administrative acts, the French law-maker does not provide for the mandatory pre-trial challenge for any event. The effectiveness of voluntary pre-trial challenge is demonstrated by the example of administrative law mechanisms that are able to provide comprehensive and complete consideration of individual complaints of individuals brought to the administrative court. Such efficiency is largely predetermined by the requirements for the complaint (its subject matter and object), conditions of implementation of the right to a pre-trial challenge (deadlines for filing a complaint, the right to claim within the prescribed period), and the rules of joining pre-trial and trial stages of the complaint. Moreover, the issue of interim measures employed to suspend enforcement of an administrative act being challenged is still very important.*

Keywords: *Pre-trial challenge, administrative procedure, elements of the complaint, suspension of the administrative act*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativnaya yurisdiksiya nalogovykh organov : uchebnik / E. A. Alexin, L. M. Vedernikov, A. M. Voronov [i dr.] ; pod red. M. A. Lapinoy. — M. : VGNA Minfina Rossii. — 2012. — 346 s.
2. Budarina V. A. Administrativnaya zhaloba: material'noe i processual'noe pravovoe issledovanie : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.14. — Voronezh, 2007. — 24 s.
3. Vas'kovskiy E. V. Uchebnik grazhdanskogo processa. — 2-e izd. — M., 1917. — 429 s.
4. Vedel' Zh. Administrativnoe pravo Francii / per. s fr. ; pod red. M. A. Krutogolova ; per. L. M. E'ntina. — M. : Progress, 1973. — 512 s.
5. Davy'dova E. V. Dosudebnyy poryadok obzhalovaniya reshenij, dejstvij (bezdejstviya) tamozhennykh organov i ix dolzhnostnykh licz : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.14. — M., 2008. — 22 s.
6. Zy'ryanov S. G., Yuzhakov V. N. Dosudebnoe obzhalovanie reshenij pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolya // Gosudarstvennaya sluzhba. — 2014. — № 6 (92). — S.19—25.
7. Korpina A. A. Nalogovy'e spory: ponyatie, ix klassifikacii i sposoby razresheniya // Nalogi. — 2016. — № 12. — S. 9—12.
8. Kury'ndin P. A. Francuzskaya doktrina podrazumevaemykh (implicitnykh) administrativnykh aktov i perspektivy ee primeneniya v RF // Aktual'ny'e problemy administrativnogo prava. — 2015. — № 2. — S. 35—41.
9. Leshhina E. L., Magdenko A. D. Administrativno-processual'noe pravo : kurs lekcij. — M. : Rossijskij gosudarstvennyj universitet pravosudiya, 2015. — 310 s.

⁵⁷ The publication was supported by the RFBR research project No. 16-03-00465 under the guidance of Head of the Project, Professor E. V. Gritsenko (St. Petersburg State University).

10. *Mushta E. V.* Osparivanie nenormativny`x pravovy`x aktov antimonopol`ny`x organov // *Zakon*. — 2013. — № 7. — С. 69—73.
11. *Nozdrachev A. F.* Administrativnaya razreshitel`naya sistema: proisxozhdenie i sodержanie sovremennogo ponyatiya // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2014. — № 6. — С. 52—64.
12. *Nozdrachev A. F.* Administrativny`e akty`: ponyatie, priznaki, dinamika // *Administrativny`e procedury` i kontrol` v svete evropejskogo opy`ta / pod red. T. Ya. Xabrievoj, Zh. Marku*. — М. : Statut, 2011. — С. 134—164.
13. *Nudnenko L. A., Xamaneva N. Yu.* Novy`j zakon «Ob obrashheniyax grazhdan»: dostoinstva i nedostatki // *Gosudarstvo i pravo*. — 2007. — № 3. — С. 5—15.
14. *Panova I. V.* Vnesudebny`j i dosudebny`j poryadok rassmotreniya administrativny`x del // *Vestnik Vy`sshego Arbitrazhnogo Suda RF*. — 2013. — № 7. — С. 126—161.
15. *Ryazanovskij V. A.* Edinstvo processa. — М., 2005. — 80 s.
16. *Sy`shhikov I. S.* Institut obzhalovaniya nalogoplatel`shhikami reshenij nalogovy`x organov: problemy` razvitiya v sovremennoj Rossii // *Vestnik VGU*. — Seriya «Pravo». — 2011. — № 1. — С. 328—332.
17. *Tropskaya S. S.* Administrativny`j poryadok obzhalovaniya nepravomerny`x dejstvij i reshenij gosudarstvenny`x organov i dolzhnostny`x licz, narushayushhix prava i zakonny`e interesy` nalogoplatel`shhika — fizicheskogo licza // *Finansovoe pravo*. — 2007. — № 8. — С. 14— 21.
18. *Xavanova I. A.* Nalogovaya zhaloba: sravnitel`no-pravovoe issledovanie / pod red. I. I. Kucheroва — М. : Yurisprudenciya, 2013. — 184 s.