

**Санкт-Петербургский государственный университет**

*На правах рукописи*

**Курындин Павел Александрович**

**ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ИЛИ  
РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ:  
ОПЫТ РОССИИ И ФРАНЦИИ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

Научный руководитель:  
Гриценко Елена Владимировна,  
доктор юридических наук, профессор

Санкт-Петербург – 2020

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Досудебное обжалование как способ разрешения административных споров (объективные и субъективные аспекты).</b> .....	19
§ 1. Понятие «административно-правовых споров» и «досудебного обжалования» .....	19
§ 2. Жалоба как форма реализации права на досудебное обжалование .....	35
<b>Глава 2. Направления развития права на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов</b> .....	54
§ 1. Влияние доктрины «хорошего (надлежащего) управления» на институт досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов .....	54
§ 2. Соотношение права на судебную защиту и права на досудебное обжалование .....	70
<b>Глава 3. Процессуальные особенности досудебного порядка обжалования</b> .....	90
§ 1. Принципы досудебного порядка разрешения административных споров ..	90
§ 2. Особенности досудебного порядка разрешения административных споров	115
§ 3. Правовые акты, принимаемые по результатам досудебного порядка обжалования: особенности формы и содержания .....	138
<b>Заключение</b> .....	152
<b>Приложение № 1</b> .....	156
<b>Приложение № 2</b> .....	157
<b>Приложение № 3</b> .....	158
<b>Приложение №4</b> .....	159
<b>Библиография</b> .....	165

## Введение

**Актуальность темы** исследования обусловлена современным этапом развития административного права, которое должно соответствовать запросам общества на демократизацию взаимодействия частных субъектов с публичной администрацией и на информатизацию административных процедур. В самом деле, сохранение парадигмы отношений административный орган – частный субъект, основанной исключительно на власти и подчинении, не представляется возможным. Доктрина «сервисного государства»<sup>1</sup> влияет на изменения понимания его роли: публичный субъект обладает разнообразными ресурсами для обеспечения предоставления конкретных благ населению, но сохраняет возможность принуждения<sup>2</sup>. Вместе с тем гражданин – это не просто пассивный потребитель публичных услуг, но и активный субъект прав в публично-правовой сфере.

В этой связи досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов может выступить эффективным средством защиты прав и свобод частных лиц, позволяющим и ускорить, и упростить разрешение публично-правовых споров. При этом развитие российской теории и практики важно соотносить с положительным опытом иных государств, имеющих богатые административно-правовые традиции и функционирующих в условиях многоуровневой правовой системы, включая наднациональный и международный уровни. Особое место в ряду этих государств занимает Франция.

---

<sup>1</sup> Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России: Монография. М.: Российская академия правосудия. 2012. С. 87; Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 19; Пономаренко В.А. Гражданское судопроизводство как услуга в электронном сервисном государстве // Lex russica. 2016. № 2. С. 49.

<sup>2</sup> Guglielmi G., Koubi G. Droit de service public // Montchrestien. 2000. С 7. (здесь и далее перевод с французского – П.К.), Винницкий А. В. Публичная собственность // М.: Статут. 2013. С. 474 и далее; Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 12; Астафичев П.А. Принцип сочетания убеждения и принуждения в административном праве. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 2. С. 66-70.

Франция имеет богатейший опыт в сфере административного права и процесса, а также в области европейской интеграции: она была одним из первых шести государств новой объединенной Европы. Интеграция потребовала совершенствования административной практики по обеспечению свободы единого рынка, перемещения товаров, работ или услуг в рамках Евросоюза – там, где вмешательство публичного субъекта особенно ощутимо влияет на уровень благосостояния общества. В этой связи с 50-х годов прошлого века в странах Европейского союза создавались механизмы защиты прав в публичной сфере, в том числе в договорах и различных актах Евросоюза, а также благодаря практике судебных органов Европейских сообществ и ЕС. Результатом этого процесса в настоящее время является Хартия Европейского союза об основных правах (далее соответственно Хартия ЕС или Европейская хартия)<sup>3</sup>, уделяющая специальное внимание регламентации прав и свобод граждан ЕС в публичной сфере (Глава V). Среди этих прав особое значение придается праву на хорошее (надлежащее) управление, которое включает возможность быть заслушанным, получить мотивированное решение административного органа, и реализуется с учетом национальных особенностей во всех государствах – членах ЕС. Другими словами, единые европейские стандарты являют собой один из факторов развития досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов. Интеграционный опыт государств ЕС в указанной сфере представляет интерес для России, которая, можно предположить, будет находиться под аналогичным влиянием права Евразийского экономического союза.

Во Франции параллельно с европейской интеграцией шел процесс реформ на государственном уровне в сфере административных отношений - реформировался как административный аппарат государства, так и административный статус его органов. К началу 80-х годов во Франции было принято несколько основополагающих законов для проведения административной реформы. Эти законы затронули регулирование

---

<sup>3</sup> URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (Дата обр.: 02.08.2020).

зарождающихся информационных технологий<sup>4</sup>, установили гарантии доступа к административному досье, а также требование мотивации административных решений. Наряду с этим шел процесс децентрализации и деконцентрации государственного управления, официальное начало которому было положено в 1982 году<sup>5</sup>. За счет перераспределения полномочий между уровнями публичной власти и с учетом новых гарантий частным лицам были созданы условия для демократизации, снижения административных барьеров и повышения качества публичного управления.

С конца 2015 года во Франции действует Кодекс о регулировании отношений населения и администрации<sup>6</sup>. Этот Кодекс вобрал в себя все лучшее из Закона от 12 апреля 2000 г. № 2000-321 «О правах граждан в их отношениях с администрацией»<sup>7</sup>, иных актов, а также из обширной судебной практики. Он определяет основы взаимодействия частных лиц и административных органов, включая досудебное обжалование их действий (бездействия) или решений, а также создает условия для использования информационных технологий в административном производстве. Однако процесс повсеместного перехода к «цифровому» взаимодействию в сфере публичного управления недалек от завершения, к 2022 году планируется перевести публичное управление в электронную форму<sup>8</sup>.

В России аналогичным средством совершенствования и улучшения взаимоотношения частных лиц и административных органов стало проведение административной реформы, активная фаза которой в самом начале XXI века

---

<sup>4</sup> В 1984 году в органах власти были установлены терминалы Minitel для доступа к некоторым публичным услугам и правовой информации (URL: <https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>5</sup> Первый нормативно-правовой акт был принят в 1982 году – это Закон от 2 марта 1982 г. № 82-213 «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» // URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> (Дата обр.: 02.08.2020). Более подробно о процессе децентрализации и деконцентрации см. URL: [http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre\\_biblio](http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre_biblio) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>6</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>7</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>8</sup> В 2017 году французским правительством была запущена программа реформ Публичное управление 2022 (на французском языке программа именуется Action publique 2022) (URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022> (Дата обр.: 02.08.2020)).

включила в основные направления реформирования институт досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов<sup>9</sup>.

Вместе с тем приходится констатировать, что в России осуществление права на досудебную защиту до сих пор ощутимо затруднено отсутствием закрепленного единого механизма его реализации в современном федеральном законодательстве<sup>10</sup>. Так, в настоящее время действует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>11</sup> (далее – Закон о порядке рассмотрения обращений), но он характеризуется широкими и неопределенными формулировками, а также отсутствием многих административно-процедурных механизмов и гарантий<sup>12</sup>. Они не компенсируются ни нормами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>13</sup> (далее – Закон об услугах), ни предполагаемым регулированием досудебных процедур в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ О контроле и надзоре)<sup>14</sup>. Наряду с внедрением доктрины «сервисного государства», в настоящее время административная реформа нацелена на перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид, на «цифровую экономику», а также на реформирование контрольно-надзорной деятельности<sup>15</sup>. Поэтому французский опыт может выступить отличной базой для сравнения

---

<sup>9</sup> См. распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>10</sup> См. более подробно: Белов С. А. Ленинградская школа административного права. Российское право: Образование. Практика. Наука. -2011. -№1. -С. 18-28.; Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // Салищева Н.Г. Избранное. М.,2011. С. 547 – 548;

<sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>12</sup> См. напр.: Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/Тоноян Гаик Хоренович; [Место защиты: Моск. ун-т м. МВД РФ] -М., 2008. С. 3.

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>14</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата опубликования: 31.07.2020).

ФЗ О контроле и надзоре вступает в силу с 01.07.2021 (за исключением отдельных положений).

Ранее в Государственную Думу РФ уже вносился схожий проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7> (Дата обр.: 02.08.2020)) (далее – проект ФЗ О контроле и надзоре 2017).

<sup>15</sup> URL: <http://ar.gov.ru/> (Дата обр.: 02.08.2020).

и дальнейших преобразований в российском праве. Речь идет в частности о перспективах создания закона об административных процедурах и административных актах, расширении гарантий частных субъектов в сфере публичного управления, в том числе в условиях информатизации и цифровизации публичного управления.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая база исследования.** Ряд защищенных в последнее время российских диссертаций в области административного права посвящен различным вопросам института досудебного обжалования, как например, исследованию базовой категории «административной жалобы» либо рассмотрению порядка досудебного обжалования в отдельных специальных областях (в частности в налоговых или таможенных правоотношениях) без погружения в общую часть. Аналогичные тенденции можно наблюдать и во французской административно-правовой науке.

При этом в настоящее время отсутствуют сравнительно-правовые исследования рассматриваемого института досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов. Сравнительно-правовой метод используется исключительно в контексте и для определения отдельных категорий. Кроме того, в монографиях, диссертациях и в иных научных работах приводится разнообразная практика иностранных государств в области досудебного обжалования, но эта практика не анализируется системно и не дифференцируется, что не позволяет уяснить общие черты и особенности, выявить существующие проблемы досудебного обжалования действий (бездействия) или актов административных органов применительно к Российской Федерации, а также выработать способы их решения.

**Теоретическую основу** данного исследования составляют классические и современные представления о проблемах административного права, административной юстиции и досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов, а также достижения в области общей правовой теории и процессуального права. В работе используются труды

К.В. Арановского, П.А. Астафичева, С.А. Белова, Н.С. Бондаря, В.А. Бударинной, Г.А. Василевича, А.Ф. Васильевой, А.Ф. Васильева, Е.В. Васьковского, А.В. Винницкого, Г.А. Гаджиева, М.А. Гармаевой, Е.В. Гриценко, Е.В. Давыдовой, И.А. Ефремова, А.Н. Жеребцова, М.Д. Загряцкова, А.Б. Зеленцова, М.М. Звягина, С.М. Зырянова, С.Д. Князева, М.В. Кустовой, Б.М. Лазарева, Е.А. Лебедевой, М.В. Максютинина, С.В. Никитина, О.А. Ногиной, Л.А. Нудненко, И.В. Пановой, А.В. Разгильдеева, В.И. Ремнева, В.А. Рязановского, Н.Г. Салищевой, В.А. Сафронова, Ю.Н. Старилова, О.А. Степановой, Э.В. Талапиной, Л. К. Терещенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, И.А. Хавановой, Н.Ю. Хаманевой, Н.А. Шевелевой, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, В.М. Чиркина, Б.Н. Юркова, С.А. Ядрихинского, Г.С. Яковлева, В.В. Яркова и других.

В связи со сравнительно-правовым характером исследования его предмет раскрывается на основе фундаментальных работ по административному праву французских ученых, авторами которых являются Г. Брэбан, Ж. Валин, Ж. Ведель, И. Годме, Ж. Дюпюи, М. Орье, Р. Шапю. Теоретическую основу исследования также составили научные труды современных авторов, среди них: А. Адерно, Ж.-Ф. Бриссон, С. Габольд, Г. Гилберт, Ж. Гуглиельми, Б. Делоней, П. Кассиа, А.-Ф. Лобадер, Л.-Ж. Морандьер, Ф. Рэйно, П. Феррари, М. Фромон, С. Шове.

**Объектом исследования** является комплекс общественных отношений, складывающихся в связи с досудебным обжалованием действий (бездействия) или решений административных органов.

**Предметом исследования** выступает нормативно-правовое регулирование основ, порядка и особенностей досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в России и Франции.

**Целью** исследования является раскрытие теоретических и практических основ, принципов и порядка досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов во Франции и России, проблем, возникающих в процессе досудебного обжалования, формулирование



возможных путей их решения, концептуальных идей развития данного института, устранение сложившихся законодательных пробелов и противоречий.

Для достижения заявленной цели были поставлены следующие основные **задачи**:

1. На основе сравнительного анализа административно-правовых систем Франции и России выявить общие черты и специфику досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в обоих государствах, отграничить досудебное обжалование от иных способов защиты и восстановления нарушенных прав и свобод.

2. Определить соотношение и взаимосвязи досудебного и судебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов во Франции и России.

3. Дать оценку применимости в российских условиях французского опыта – понятий административного акта, объекта жалобы, правомочий частных лиц в рамках досудебного обжалования, порядка оценки мотивов и целей административных актов.

4. Оценить принципы и полномочия административных органов в вопросах досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов, в том числе при принятии итогового решения.

5. Выявить и оценить правовые гарантии, предоставляемые частным лицам в рамках досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов.

6. Выработать авторский подход к юридическим дефинициям – жалобы, ее предмета и объекта; специальных принципов процедуры досудебного обжалования; обеспечительных мер; возможности поворота к худшему, которые до сих пор не нашли однозначного толкования в теории и на практике.

7. Определить направления совершенствования нормативно-правового регулирования системы досудебного обжалования действий

(бездействия) или решений административных органов в России на основе установленных особенностей российской и французской систем.

**Методологическую основу исследования** составили совокупность общенаучных и специальных методов познания. В первую очередь – это сравнительно-правовой метод, позволяющий с учетом аксиологического подхода сопоставить однопорядковые явления, процессы и юридические понятия в России и Франции путем выявления их сходств и различий. Применение в данной работе формально-догматического метода в комплексе со сравнительно-правовым методом позволило получить новые знания о предмете исследования путем сопоставления и анализа нормативной базы и практики ее применения. В настоящем исследовании использовался также исторический метод, связанный с изучением процесса формирования и развития объекта исследования. С помощью метода правового моделирования были предложены новые модели регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов. Благодаря функциональному методу были определены структурные составляющие института досудебного обжалования и их роли (функции) относительно друг друга.

Эмпирические методы научного познания нашли свое проявление в количественном и качественном подходах. В первом случае применялся статистический анализ при работе с практикой административных органов, баз данных (административные данные). Качественные методы (анализ, обобщение) применялись при изучении судебных решений различных инстанций и практических результатов деятельности административных органов, материалов и рекомендаций по реформированию процедуры досудебного обжалования.

**Нормативной основой** исследования является комплекс нормативно-правовых актов российского и французского законодательства, а также нормативно-правовые акты Европейского союза.

**Эмпирической основой исследования** явились многочисленные судебные решения различных уровней: Суда ЕС, Конституционного и Государственного советов во Франции, Конституционного Суда РФ,

Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других судебных инстанций в России и Франции. В частности, была отобрана практика высших судебных инстанций и иных судов (почти 70 различных судебных актов) по проблемным вопросам, а также по делам, где практика сформирована. Кроме того, с учетом сравнительно-правового характера исследования особое внимание было обращено на основные судебные решения ЕС, а также позиции судебных органов Франции, которые оказали влияние на развитие административного права в целом и досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов в частности. В настоящей работе были использованы 13 решений судебных органов ЕС, 4 – Конституционного совета, а также 32 решения Государственного совета, среди которых наиболее «старое» относится к 1901 году.

Одновременно с этим практической основой исследования явились решения ФНС России, статистические и аналитические материалы и обзоры различных российских и французских административных органов за последние 15 лет, а равно доклады об их деятельности в части итогов работы по досудебному обжалованию за период с конца 2000-х годов по настоящее время. Кроме того, в работе были использованы методические рекомендации ФТС России, раскрывающие порядок досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов, а также законопроекты.

**Научная новизна работы** состоит в системном исследовании отдельных элементов института досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов – предмета и объекта жалобы, гарантий частных лиц, сроков, обеспечительных мер. Обоснована возможность применения известных в европейском и французском административном праве юридических категорий административного акта, доктрины «хорошего (надлежащего) управления», подразумеваемых (имплицитных) решений в системе российского административного права в рамках досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов с учетом современных правовых, социальных и экономических преобразований. Предложена авторская

оценка правового регулирования досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в части определения принципов, порядка осуществления основных прав и обязанностей сторон досудебного административно-правового спора. Сформулированы идеи по совершенствованию имеющихся и разработке новых механизмов и способов разрешения сложившихся проблем досудебного обжалования действий (бездействия) или решений российских административных органов на основе критического осмысления французского опыта в этом направлении.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. В целях обеспечения реализации общеправовых принципов, гарантий и требований к процедуре досудебного обжалования в России представляется необходимым, по примеру Франции, урегулировать в общем нормативно-правовом акте об административных процедурах важнейшие аспекты досудебного обжалования, в том числе понятие жалобы, подаваемой в досудебном порядке, основные требования к срокам рассмотрения или вынесения итогового решения по делу, предмету и объекту обжалования, порядку отмены или отзыва (аннулирования) административного акта самим органом. Это позволит отграничить такие жалобы от «обычных» обращений и жалоб частных лиц, не связанных с досудебным обжалованием действий (бездействия) или решений административных органов, и не смешивать различные процедуры, что в конечном итоге повысит эффективность добровольного досудебного обжалования.

2. Решения, действия, бездействия административных органов и уполномоченных ими субъектов в качестве объекта досудебного обжалования охватываются понятием административного акта. Универсальными признаками административного акта являются его индивидуальный и конкретный характер: определенный случай применения, непосредственное основание возникновения конкретных прав и обязанностей отдельного субъекта, которому этот акт адресован. Такой акт может быть как обременяющим, так и благоприятствующим.

При этом форма акта не всегда рассматривается административной теорией и практикой как определяющий признак, влияющий на защиту прав и свобод. Во Франции право на досудебное обжалование распространяется и на акты, оформленные в виде писем или телеграмм административного органа, если в результате применения этих актов нарушаются или затрагиваются права, свободы и в определенных законом случаях законные интересы частных лиц. Нарушение законной формы административного акта в России также не должно являться препятствием к его досудебному обжалованию. Более того, для улучшения системы защиты прав частных субъектов и бóльшей гибкости правоприменения представляется возможным использовать в российской практике французскую доктрину подразумеваемых (имплицитных) решений. Эта доктрина нашла отражение в признании французским законодателем «молчания» административного органа в рамках процедуры досудебного обжалования в течение двухмесячного срока с момента обращения в качестве отказа в заявленных требованиях, в то время как в обычных случаях такое «молчание» означает удовлетворение заявленного требования. Таким образом, частное лицо всегда получает итоговое решение по административному спору в особой форме. Причем заявитель может запросить мотивы принятия такого решения, оценив тем самым его законность и обоснованность, и, при необходимости, его обжаловать.

3. Право на досудебное обжалование административных актов во Франции является элементом права на хорошее (надлежащее) управление и права на защиту. Соответственно, на право на досудебное обжалование распространяются гарантии для частных лиц: требовать ознакомления с материалами дела, быть заслушанными и представлять доказательства, а также получить мотивы административного решения. Кроме того, частное лицо в рамках досудебного обжалования административных актов, благодаря судебной практике Европейского союза, пользуется дополнительными гарантиями, характерными для уголовно-правовой сферы и вытекающими из права на защиту (презумпция невиновности, право в определенных рамках не свидетельствовать против самого себя). Применение в России французской

и европейской доктрины права на хорошее (надлежащее) управление, а также права на защиту позволит существенно укрепить статус частных субъектов, не «утяжеляя» саму процедуру досудебного обжалования.

4. Рассмотрение жалоб частных лиц в рамках досудебного порядка как процессуальная деятельность базируется на общих и специальных принципах. Среди общих можно выделить общеправовые принципы законности, равенства и свободы обращения за защитой своих прав и свобод: эти принципы являются универсальными и действуют в разных сферах досудебного обжалования. Что касается специальных принципов досудебного обжалования, отражающих его специфику, то в качестве базовых следует выделить принцип процессуальной экономии и принцип компетентности. Принцип процессуальной экономии направлен на создание эффективного и гибкого механизма защиты прав и свобод частных лиц при упрощении процессуальной формы. Это может быть достигнуто через применение доктрины «хорошего управления». Принцип компетентности проявляется в деятельности административных органов: либо сам орган, вынесший обжалуемое решение, осуществляя самоконтроль, либо вышестоящий орган, будучи ответственным за ту или иную сферу общественных отношений, проверяет законность и обоснованность принятых решений, оценивая при этом целесообразность издания административных актов. Судебная проверка, в отличие от досудебного обжалования, не связана с оценкой целесообразности издания административных актов.

5. В России сохраняется тенденция фактического противопоставления досудебного обжалования и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц. В отличие от России, во Франции Государственный совет в своих решениях связал оба этих способа защиты, установив их взаимосвязь и возможность последовательного использования частными лицами. Данный подход обусловлен тем, что оба способа имеют единую цель защиты права и восстановления публичного порядка. При этом обеспечительные меры могут быть применены в рамках как досудебного, так и судебного способа защиты прав. Соответственно,

досудебное обжалование влечет приостановление течения срока, установленного на подачу обращения в административный суд.

Применение французского подхода в российской действительности позволит преодолеть противопоставление досудебного и судебного способов разрешения споров, а также обеспечит системный подход к пониманию досудебного и судебного способов обжалования действий (бездействия) или решений административных органов.

6. Правовая взаимосвязь досудебного и судебного этапа обжалования административных актов во Франции обеспечивает не только сопряжение сроков на подачу жалобы в досудебном порядке и на судебную защиту, но и позволяет требовать оценки целесообразности принятия административных актов в отдельных случаях в тех областях, где осуществляется ограничение прав и свобод в целях общественной пользы, как например: в ходе применения полицейских мер реагирования, принятия решения об изъятии имущества для публичных нужд, о запрете на распространение иностранных публикаций. Так, французское административно-процессуальное законодательство на основании разработанной французскими учеными-административистами и судебной практикой методологии предоставляет возможность административным судам проверить цели и мотивы принятия административных актов, если частное лицо не смогло восстановить права на ведомственном уровне. Проверка возможна не только для предотвращения грубых ошибок, но и для установления соответствия принятого административного акта интересам частного лица и общества в целом или проверки соответствия целей административного акта и действующего закона. Поэтому такая методология проверки примененного усмотрения при издании административных актов также может быть воспринята российской практикой.

7. По результатам изучения правовых позиций французского Государственного совета можно сделать вывод о природе обязательного досудебного обжалования: его цель, как и в случае судебной защиты, состоит в юридическом аннулировании административного акта. Благодаря этой позиции

частные лица имеют возможность в рамках специальной судебной процедуры приостановить наступление правовых последствий административного акта, вступившего в силу, выбрав любую обеспечительную меру из предусмотренных Кодексом административного правосудия. Российское законодательство также предоставляет возможность частным лицам заявить ходатайство о приостановлении действия административных решений в налоговой и таможенной сферах. Однако его удовлетворение возможно при предоставлении частным лицом финансовых гарантий исполнения публичных обязанностей – в этом случае очевиден приоритет публичных интересов<sup>16</sup>. При этом ранее нормативные акты не содержали подробных правил принятия решения о приостановке исполнения обжалуемого акта: не ясно, в каком случае ходатайство будет удовлетворено полностью или в части, каковы условия решения о принятии обеспечительных мер. Такой законодательный подход не может свидетельствовать об эффективности процедуры досудебного обжалования, поскольку правила приостановления исполнения обжалуемых актов должны отличаться для сферы имущественных или организационных отношений, ведь там наступают разные юридические последствия. Кроме того, в законе должен предусматриваться перечень мер, условий удовлетворения соответствующего ходатайства, условий удовлетворения имущественных интересов частных лиц и публичного субъекта.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Результаты исследования могут быть использованы в следующих направлениях: в деятельности административных органов; для принятия мер разъяснительно-интерпретационного характера высшими судебными инстанциями при наличии к тому процессуальных поводов и оснований; для внесения изменений в действующее российское законодательство, региональные нормативные правовые акты, касающиеся вопросов досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов; для проведения

---

<sup>16</sup> О смещении законодательного регулирования в сторону публичного интереса см. также: Шевелева Н. А. Модернизация российской системы публичных платежей за природопользование // Петербургский юрист. -2017. - № 1. -С. 38- 50



дальнейших научных исследований по проблемам досудебного и судебного обжалования административных актов и разрешения административных споров; для преподавания в рамках учебных курсов «Административное право», «Административная юстиция», «Налоговое право», «Таможенное право», «Защита прав человека».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы данной исследовательской работы отражены в опубликованных научных статьях. Кроме того, результаты исследования прошли апробацию в рамках научного проекта № 16-03-00465, поддержанного РФФИ в 2016-2018 годах (руководитель д.ю.н., проф. Е.В. Гриценко, Санкт-Петербургский государственный университет). Они представлялись в выступлениях и докладах на заседаниях Кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, на теоретических семинарах СПбГУ, а также на научных и научно-практических конференциях:

1. V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы»<sup>17</sup>;
2. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», организованная Санкт-Петербургским университетом МВД<sup>18</sup>;
3. XXII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (2015);
4. В рамках Летней школы административного права СПбГУ «Государственный контроль и надзор», 27-28 июня 2019 года;
5. В рамках Летней школы административного права СПбГУ «Государственный контроль и надзор», 25-26 июня 2020 года.

---

<sup>17</sup> Материалы секции административного права. Сборник докладов / сост. Э. П. Андрюхина. – М., Издательский центр Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. – С. 100-107.

<sup>18</sup> Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. Ч. 1. – С. 133-139.

**Структура работы.** Исследование состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, приложений, списка использованных нормативных актов, судебных решений, научной литературы и иных источников.

## Глава 1. Досудебное обжалование как способ разрешения административных споров (объективные и субъективные аспекты)

### § 1. Понятие «административно-правовых споров» и «досудебного обжалования»

Сфера публичного управления различна как по содержанию и по субъектам, которые осуществляют эту деятельность, так и по формам и методам ее осуществления. Вместе с тем их объединяет то, что основным субъектом выступают административные органы, наделенные властными полномочиями.

В рамках реализации своих полномочий административные органы подчинены цели исполнения и применения действующего законодательства<sup>19</sup>. При этом вопрос о контроле такой деятельности стал актуальным только с середины XIX века, поскольку для «полицейского государства» подобная проблема не существовала, ведь, по мнению представителей данной точки зрения, в таких условиях правительство имеет возможность как требовать от своих подвластных субъектов, так и принуждать их на свое усмотрение<sup>20</sup>.

Однако сохранение парадигмы отношений административный орган – частный субъект, основанной исключительно на власти и подчинении, не представляется возможным, особенно в современных условиях, когда реализуется доктрина «сервисного государства». Научно-правовые исследования предложили возможности ограничения государства, в том числе в теории правового государства или верховенства права<sup>21</sup>, которая обеспечивает возможность защиты прав и свобод частных лиц<sup>22</sup> от незаконных действий

---

<sup>19</sup> См. также: Астафичев П.А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 7 - 11.

<sup>20</sup> Одарченко А. И. О пределах административного усмотрения // Право и жизнь. 1925. Кн. 6. С. 4.

<sup>21</sup> См., напр.: Баренбойм П. Д. Соотношение доктрин верховенства права и правового государства как главный вопрос философии права и конституционализма // – М.: «ЛУМ», 2013 – 125 с.

<sup>22</sup> Фиалковская И. Д. Административная юстиция: проблемы теории и правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия Право. Издательство ННГУ. Нижний Новгород. 2000 № 1. С. 205.

административных органов. Действительно, право не должно уступать бесправию в рамках деятельности административных органов даже для достижения законной цели<sup>23</sup>.

Представляется очевидным, что таким способом выступает судебное обжалование, подробно урегулированное в законодательстве России и Франции.

Однако следует отметить, что существует предел использования судов для защиты прав и свобод частных лиц во взаимоотношениях с административными органами<sup>24</sup>. В самом деле, идея о полном судебном контроле за деятельностью административных органов является утопической: «распространение идеи юстиции на все отрасли государственной деятельности повергло бы государство в состояние оцепенения»<sup>25</sup> и малая доля споров разрешалась бы оперативно.

Другим способом разрешения административно-правовых споров, связанных с защитой прав и свобод частных субъектов от незаконных действий или решений, безусловно, выступает досудебное обжалование в добровольной или обязательной форме.

Представляется необходимым сделать небольшое отступление в части определения используемой терминологии.

В первую очередь следует уточнить понятие «административно-правовой спор». Так, И. М. Дивин в своей работе, обобщая мнения, высказанные в научной литературе, отметил, что «в теории встречаются следующие обозначения: административно-правовой спор, спор об административном праве,

---

Во Францию доктрина «правового государства» пришла из немецкого права, где её разработал Г. Кельзен (URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat-droit.html> (Дата обр.: 02.08.2020)). Под этой доктриной понимается институциональная система, в которой публичная власть подчинена и ограничена правом. Кроме того, она характеризуется иерархией норм, разделением властей, равенством всех субъектов права, принципом ответственности государства перед частными субъектами за свои действия или решения.

<sup>23</sup> Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Том 8. Выпуск 4. 2017. С. 449.

<sup>24</sup> См., напр.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старикова. – Серия: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2013. С. 31.

<sup>25</sup> Иеринг Р. Цель в праве. Под ред.: В.Р. Лицкой (Пер.); Пер.: Н.Ф. Дерюжинский, Н.В. Муравьев. // СПб.: Изд. Н.В. Муравьева, 1881. С. 282.

управленческий спор, спор, возникающий из административно-правовых отношений, спор в сфере управления. К числу перечисленных выше терминов следует добавить и такие, как публично-правовой спор, а также спор, вытекающий из административных и иных публичных правоотношений, поскольку современная юридическая наука и практика достаточно часто оперирует ими. При этом справедливо отметить, что наиболее применяемым в теории и практике юридической науки является понятие административно-правового спора»<sup>26</sup>.

Действительно, представляется правильным использовать словосочетание «административно-правовой спор» или даже «административный спор», так как это позволяет применять единую терминологию<sup>27</sup>, а также определить отраслевую принадлежность понятия<sup>28</sup>.

Если говорить о французском праве, то следует отметить, что там используются несколько иные термины. Так, в научной литературе возможно встретить понятие «спор» (*le litige*)<sup>29</sup>, который может быть административным, гражданским или вытекать из контрактных обязательств. Однако во Франции принято использовать иные термины в зависимости от способа разрешения спора: если он рассматривается в досудебном порядке, то в этом случае используется словосочетание «административная жалоба» (*le recours administratif*) как общее понятие. Например, в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации (см. статью L410-1) под этим термином подразумевается и наличие спора между частным лицом и административным органом, выраженное в жалобе, а также сама процедура обжалования в зависимости от контекста использования. Если речь идет о судебном способе разрешения

---

<sup>26</sup> Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 41.

<sup>27</sup> См., напр.: Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 20 – 27.

<sup>28</sup> См. более подробно: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. -М.: Изд-во РУДН. 2005. -732с.

<sup>29</sup> См., напр.: Gaudemet Y. Les méthodes du juge administrative. La thèse // LGDJ. BDP, t. 108. 1972; Gabolde C. Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel // 6e éd. Dalloz. 1997; Chabanol D. Code de justice administrative annoté et commenté // 7e éd. Le Moniteur. 2004.

спора, то следует обратиться к Кодексу административного правосудия<sup>30</sup>, в котором употребляется выражение «*le recours contentieux*». Если переводить дословно, то это «административная жалоба, поданная в судебном порядке». Аналогичным образом это последнее понятие применяется для обозначения как непосредственно административно-правового спора, рассмотрение которого осуществляется в административных судах, так и самой судебной процедуры разбирательства по жалобе.

Вместе с этим, определившись с возможностью использовать понятие «административно-правовой спор» в качестве базовой категории, отметим, что под ним в рамках данного исследования будет пониматься правовой конфликт между субъектами административного права, связанный с защитой прав и свобод частных лиц при реализации полномочий административных органов<sup>31</sup>.

Кроме того, необходимо определение понятия «досудебное обжалование», поскольку, если во Франции используются однозначные термины, то действующие в Российской Федерации нормативно-правовые акты и официальные документы хаотично используют следующие термины:

- досудебное (внесудебное) обжалование в Законе об услугах<sup>32</sup>;
- досудебное обжалование в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах и ФЗ О контроле и надзоре;
- внесудебное (административное) обжалование в Административном регламенте исполнения Федеральным агентством по рыболовству государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных

---

<sup>30</sup> В средства доказывания входят: экспертиза, выезд на место, осмотр и т.д. (см. Раздел II Различные способы доказывания Кодекса административного правосудия // URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119) (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>31</sup> См., напр.: Дивин И. М. Указ. соч. С. 44.

<sup>32</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации<sup>33</sup>;

- претензионный порядок в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации<sup>34</sup>.

Очевидно, что такое терминологическое разнообразие, которое сопровождается отсутствием легальных определений перечисленных понятий, свидетельствует о наличии проблем в системном подходе при принятии различных норм, а также о недостаточно развитой научной теории в этих вопросах.

Даже если не обращаться к определениям, можно признать, что указанные термины с точки зрения содержания имеют схожую цель – урегулирования возникших разногласий между частными лицами и административными органами. Вместе с этим нам представляется целесообразным применять их следующим образом. Досудебное обжалование характерно для административной процедуры обжалования действий (бездействия) или решений административных органов. Данная особенность обусловлена тем, что рассмотрение административного спора вне рамок суда может рассматриваться как определенная стадия перед обращением в суд, которая может носить как обязательный, так и добровольный характер<sup>35</sup>.

Понятие «внесудебный», как следует из научной литературы<sup>36</sup>, в первую очередь применимо для альтернативных способов разрешения споров. Иными словами, для таких способов разрешения разногласий, которые должны предотвратить обращение в суд и разрешить административно-правовой спор, не прибегая к обращению к судебной ветви власти.

---

<sup>33</sup> Утвержден приказом Росрыболовства от 20.08.2010 № 708 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 51.

<sup>34</sup> Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

<sup>35</sup> Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: автореферат дис... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Давыдова Екатерина Вячеславовна; - Москва. 2008. - 22 с.

<sup>36</sup> См., напр.: Аболонин В. О. Закон Германии «О поддержке медиации и других форм внесудебного урегулирования конфликтов» (Mediations G) (с кратким пояснением) // Вестник гражданского процесса. 2013. № 5. С. 203; Чуксина В. В. Внесудебная защита прав человека: пост-омбудсмен институты // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 33.

Последнее понятие, связанное с рассмотрением претензии, в целом относится к гражданско-правовым отношениям, поскольку претензия опосредует требование ввиду неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств<sup>37</sup>. Однако некоторые ученые предлагают<sup>38</sup> расширить сферу применения данного понятия и на административные отношения, поскольку претензионный порядок означает внутренний способ пересмотра административных актов<sup>39</sup>. Другими словами, претензия – это оформленная жалоба или требование устранить нарушение. Одновременно с этим следует признать, что такая постановка вопроса не отражает давно сложившееся применение термина «претензия», которое имеет гражданско-правовое содержание<sup>40</sup>. Кроме того, это предложение вводит в оборот дополнительное понятие наряду с жалобой, заявлением или требованием, но оно не определяет критериев и иных отличительных признаков этих понятий.

Таким образом, «досудебное обжалование» представляется наиболее соответствующим термином для определения понятия, связанного с рассмотрением жалобы на действия (бездействие) или решение административного органа.

Переходя непосредственно к теме исследования, стоит отметить, что в настоящее время в России и Франции, в отличие, например, от Германии<sup>41</sup>, отсутствует обязанность лица, считающего свои права, нарушенными

---

<sup>37</sup> См., напр., Анохин В. С. Судебная система Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 3. С. 8.

<sup>38</sup> Панова И. В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7. С. 158.

<sup>39</sup> Более подробно о понятии «административный акт» в параграфе 3 главы 2.

<sup>40</sup> См., напр., статью 797 Гражданского кодекса РФ (Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 ; 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410), в которой непосредственно употреблен термин «претензия» в отличие от Закона о порядке рассмотрения обращений.

<sup>41</sup> Немецкий опыт обязательного досудебного обжалования подробно исследуется как в российской науке (См., напр.: Хаванова И.А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. И.И. Кучерова // М.: Юриспруденция. 2013. 184 с.; Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. 2011. №11. С. 21 – 33 и другие), так и во французской теории (Prévédourou E. Les recours administratifs obligatoires: étude comparée des droits allemand et français // LGDJ. 1996; Fromont M. Les modes alternatifs de règlement des litiges: l'exemple allemande // AJDA/ 1997; Delaunay B. Les recours administratifs préalables obligatoires en Allemagne, Conseil d'Etat, Les recours administratifs préalables obligatoires // Doc. fr. 2008).



административным актом, по общему правилу сначала пройти досудебный порядок обжалования перед обращением в суд<sup>42</sup>.

При этом в специальном докладе, подготовленном Государственным советом по инициативе премьер-министра, рассматривалось право частных лиц на досудебное обжалование для обсуждения в дальнейшем возможности закрепления обязательности такой процедуры. Одним из выводов было то, что к 2008 году нормативными правовыми актами было предусмотрено 150 обязательных процедур досудебного обжалования<sup>43</sup>. Среди прочего, они затрагивают многие сферы человеческой жизни: медицинское и социальное обеспечение, доступ к административным документам, налоги и т.д. Однако до настоящего времени законодатель сохраняет сложившуюся систему досудебного обжалования, не найдя достаточных оснований для изменений.

В настоящее время возможность досудебного обжалования закреплена в статье L410-1 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации. Указанным Кодексом также установлено, что жалоба может быть подана либо непосредственно в административный орган<sup>44</sup>, вынесший решение, она в таком случае буквально называется «милостивое прошение» (*un recours gracieux*), либо в инстанционном порядке – вышестоящему субъекту («иерархическая жалоба» (*un recours hiérarchique*))<sup>45</sup>.

Кроме того, действующее законодательное регулирование устанавливает простой механизм добровольного досудебного обжалования. Другими словами, законодатель не устанавливает специальных требований к форме жалобы, порядку подачи и рассмотрения и т.д., и такого рода разбирательства

---

<sup>42</sup> Возможность введения во Франции обязательности досудебного обжалования также активно обсуждается на уровне диссертационных исследований. См, напр.: Brisson J.F. Les recours administratifs en droit public français : contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel // L.G.D.J. 1996 - Administrative courts - 494 p.

<sup>43</sup> Les recours administratifs préalables obligatoires // URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/les-recours-administratifs-prealables-obligatoires-rapo> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>44</sup> Для удобства изложения в данном исследовании будет использоваться только термин «административный орган», понимая, что в законодательстве и на практике различают решение административного органа и действие (бездействие) должностного лица.

<sup>45</sup> Иерархическая структура административных органов являет собой очевидный и бесспорный принцип, который дает возможность вышестоящему органу выяснять причины того или иного действия нижестоящего органа и при необходимости их скорректировать или даже принять собственное решение (См., напр.: Chauvet. C. Le pouvoir hiérarchique. La these, soutenue le 08-12-2011 à Paris 2, dans le cadre de Ecole doctorale Georges Vedel Droit public interne, science administrative et science politique (Paris), Sous la direction de Yves Gaudemet // Bibliothèque de l'Université Panthéon-Assas (Paris)).

представляют собой работу с «обычными письмами» частных лиц, написанными в свободной форме.

Таким образом, добровольное досудебное обжалование в рамках Кодекса о регулировании отношений населения и администрации объективно охватывает все сферы административной деятельности (выдача разрешений, согласований и проч.), если не установлен специальный режим обязательной процедуры предварительного досудебного обжалования.

В этой связи следует отметить также особенности обязательного досудебного обжалования. Во французской научной литературе<sup>46</sup> не всегда последовательно проводится разграничение между жалобой, подаваемой в административном порядке, и жалобами, подача которых является обязательной в силу действующих нормативно-правовых актов. Однако важен факт, что в законодательстве закреплены основы процедуры досудебного обжалования. Для иллюстрации приведем специфические примеры (оспаривание отказа в выдаче визы<sup>47</sup> или административных актов, связанных с личным статусом военнослужащих<sup>48</sup>) вместе со статистическими данными, отражающими результаты защиты прав и свобод частных лиц, а также востребованность процедуры досудебного обжалования.

Явной отличительной чертой этих обязательных досудебных процедур является содержательное регулирование основных существенных положений досудебного порядка обжалования. Так, жалоба на отказ в выдаче визы оформляется обязательно в виде письменного документа на французском языке, содержащего мотивы для такого обращения. Она подается в Комиссию при министре иностранных дел и министре, занимающемся иммиграцией, в двухмесячный срок с момента уведомления о принятом по делу решении. Наряду с этим полномочия по разрешению жалобы распределены

---

<sup>46</sup> См., напр.: Delaunay B. Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations // AJDA 2011 p. 1180; Pellissier G. Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français // RFDA. 1998. p. 317.

<sup>47</sup> См. статьи с D211-5 по R211-10 Кодекса о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище // URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>48</sup> См. Главу 5 Предварительное административное обжалование Кодекса об обороне (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129> (Дата обр.: 02.08.2020)).

между комиссией и министрами следующим образом. Такая комиссия имеет право отказать заявителю не только в случае явно недопустимой или необоснованной жалобы, но и при обоснованности отказа в выдаче визы, тогда как удовлетворение поданной жалобы отнесено к полномочиям соответствующих министров (см. статью D211-9 указанного кодекса).

В целом статистика рассмотрения жалоб свидетельствует, что процент одобрения проектов итоговых решений, предложенных указанной комиссией, с 2000 года по 2012 год вырос с 60% до 89%<sup>49</sup>. Представляется важным, что количество жалоб постоянно растет: 4 328 в 2008 и почти 19 000 к 31.12.2013<sup>50</sup>. При этом количество обращений в административный суд относительно невелико: 1 909 – в 2010, 2 440 – в 2011 и 1 897 на 31.10.2012. Поэтому сравнивая количество жалоб на досудебном и судебном этапе, можно сделать вывод, что к 2012 году судебная система была избавлена примерно от 17 000 дел<sup>51</sup>.

Схожим образом построена и вторая процедура в части обжалования административных актов, связанных с личным статусом военнослужащих во Франции. Жалоба направляется в специальную комиссию, после письменного разбирательства министр обороны или иной компетентный министр принимает окончательное решение по жалобе (R4125-5 – R4125-10 Кодекса об обороне). Кроме того, военнослужащий-заявитель, обращаясь с жалобой, должен изложить все доводы непосредственно при обращении, он также имеет возможность давать письменные замечания после первичного рассмотрения жалобы, причем это является непременным условием перед вынесением решения (см. статью R4125-8 Кодекса об обороне).

Если обратиться к статистике, то последние опубликованные данные говорят, что за 2013 было подано 3 210 жалобы, из них было рассмотрено только 1 486, остальные были отклонены по причине недопустимости или ввиду

---

<sup>49</sup> URL: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>50</sup> URL: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15043-evolution-du-nombre-des-recours-enregistres-et-examines-par-la-crrv/> (Дата обр.: 02.08.2020). При этом на данном портале официально раскрывается разнообразная значимая информация, хотя данная Комиссия не публикует актуальные результаты деятельности, последние данные датированы 2013 годом.

<sup>51</sup> URL: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm> (Дата обр.: 02.08.2020).

примирения сторон<sup>52</sup>. Из числа рассмотренных дел в 1 302 случаях вынесено итоговое решение по спорам, причем в 25% дел требования были удовлетворены полностью или частично. Вместе с тем при негативном исходе для заявителя за судебной защитой обратились только 4 %.

Получается при регламентации процедуры досудебного обжалования путем установлений отдельных требований к форме жалобы, срокам ее подачи, непосредственной процедуре рассмотрения и т.п., возможно снизить нагрузку на судебную систему или обеспечение доступности защиты прав и свобод частных лиц.

Также отметим, что французский законодатель обязал комиссию, занимающуюся вопросами личного статуса военнослужащих, представлять, в частности, министру обороны, ежегодный доклад о деятельности комиссии в соответствии со статьей R4125-12 Кодекса об обороне. Такой канал обратной связи между обществом и государством в целом выступает основой для изменений законодательства, практики и т.д. Соответственно, частный субъект, подавая жалобу, имеет возможность не только защитить свои права, но и представить прямо или опосредованно материалы для улучшения качества решений, принимаемых административными органами, или корректировки сложившейся практики<sup>53</sup>.

Кроме того, можно говорить об обязательной досудебной процедуре (схожей в этой части с судебным способом защиты) как о производстве, которое направлено на получение положительного результата<sup>54</sup>. Речь, естественно, не идет об обязательном или неизбежном получении частным лицом решения об удовлетворении своих требований. Наоборот, позитивный характер итогового решения состоит в разрешении административно-правового спора без дополнительной нагрузки, падающей на публичный субъект.

---

<sup>52</sup> URL: <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2015/04/ResumPoyetAfdsd092014.pdf> (Дата обр.: 02.08.2020). Министерство вооруженных сил не публикует в открытых источниках данные по работе этой Комиссии.

<sup>53</sup> См., напр.: доклад Sauvé J.-M., vice-président du Conseil d'Etat // URL: <http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-developpements-de-la-mediation.html> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>54</sup> Ногина О.А. Административные процедуры в налоговом праве // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под общей ред. Гриценков Е.В., Ногиной О.А. СПб.: Издательский дом СПбГУ. 2010. -С. 217 - 234.

При этом следует также отметить добровольную процедуру досудебного обжалования. В ее рамках наблюдается обратный эффект. Например, Государственный совет в указанном выше докладе по результатам исследования в период с 2004 по 2007 год выявил рост<sup>55</sup> заявлений в административные суды по вопросу обжалования снятия баллов за нарушения правил дорожного движения, поскольку потеря всех баллов приводит к изъятию водительского удостоверения. Так, 30 % от всех заявлений, поданных в административный суд, либо предварялись административной жалобой, либо наряду с судебным разбирательством сопровождалась обжалованием в досудебном порядке<sup>56</sup>. Из этого следует, что добровольный досудебный порядок обжалования, хоть и имеет положительную статистику, но в значительной части может не обеспечивать получение административного акта, разрешающего проблему, с которой обратилось частное лицо.

Аналогичные выводы можно сделать из анализа российской практики и законодательства. Глава 2.1 Закона об услугах регулирует вопросы досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействия) или решений в сфере оказания государственных или муниципальных услуг. В специальном разделе Портала государственных услуг Российской Федерации, посвященном досудебному обжалованию, указано, что за октябрь 2019 подано не более 10 000 жалоб<sup>57</sup> без указания итогов рассмотрения, в июле 2020 – около 13 500<sup>58</sup>. Представляется, что такое количество минимально и не может достаточным для обобщающих выводов, потому что по последним опубликованным официальным данным за весь 2017 год было оказано 1,4 млрд услуг<sup>59</sup>.

Часть 1 статьи 25.1, часть 1 статьи 25.2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц

---

<sup>55</sup> Соответственно увеличение с 2 324 заявлений до 10 257.

<sup>56</sup> Эксперты в области дорожного движения также признают низкую эффективность этого способа защиты (URL: <http://www.caradisiac.com/En-direct-de-la-loi-Permis-quels-recours-en-cas-de-suspension-administrative-94760.htm> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>57</sup> Статистика по ведомствам. URL: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>58</sup> Статистика по ведомствам. URL: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/?ordering=-value2> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>59</sup> Правительство России. URL: <http://government.ru/info/32187/> (Дата обр.: 02.08.2020)

и индивидуальных предпринимателей»<sup>60</sup> гарантируют право заинтересованному частному лицу обжаловать решение регистрирующего органа о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации, в частности, в досудебном порядке. Соответствующая глава введена в действие в августе 2014 года.

В настоящее время СПС «КонсультантПлюс» предоставляет доступ к решениям по жалобам частных лиц на действия регистрирующего органа. По состоянию на начало весны 2020 года опубликовано около 60 решений, при этом примерно в 85% случаев обращений – требования, изложенные в жалобе, не удовлетворяются или жалоба признается необоснованной<sup>61</sup>.

Иная ситуация с обязательным досудебным обжалованием действий (бездействия) или решений административных органов<sup>62</sup>. В такой сфере, как налоговые отношения, оно стало обязательным с 2009 года. В соответствии с Главой 19 Налогового кодекса РФ<sup>63</sup> закреплена довольно подробно урегулированная организационно-правовая модель разрешения налоговых споров<sup>64</sup>. Более того, этот институт продолжил свое развитие и теперь охватывает любые решения, принимаемые налоговыми органами. Следует признать, что применение этого института положительно сказывается на частных субъектах. Так, на официальном сайте ФНС выложена аналитическая справка за январь-

---

<sup>60</sup> Собрание законодательства РФ. №33 (часть I). 13.08.2001. Ст. 3431

<sup>61</sup> См. напр.: решение ФНС России от 16.08.2016 № СА-4-9/14966@// Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; решение ФНС России от 27.09.2016 № СА-3-9/4423@ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; решение ФНС России от 06.07.2017 № ЕД-4-9/13080@ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9/24046@ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; решение ФНС России от 24.05.2018 № СА-4-9/9911@// Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>62</sup> В силу части 1 статьи 26.1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. №31. Ст. 4017) (далее – ФЗ О кадастровой деятельности) для заявителей предусмотрена обязанность прохождения досудебного порядка обжалования решения о приостановлении государственного кадастрового учета. Обязанность действует с 1 января 2016 года. Вместе с тем по состоянию на 14 февраля 2020 года всего по всей территории России рассмотрено 21 173 жалобы, из них удовлетворено 966, отказано - 11 326, а в 8 881 случаях заявления не приняты (URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/> (Дата обр.: 02.08.2020)). Однако данные не позволяют сделать какие-либо содержательные выводы, поскольку в перечне не приведены реквизиты заявления и решений по ним.

В силу части 2 статьи 39 ФЗ О контроле и надзоре предполагается введение обязательности досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц с 01.01.2023 (часть 3 статьи 98).

<sup>63</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.

<sup>64</sup> См., напр.: Хаванова И. А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. Кучерова И. И. М.: Юриспруденция, 2013. 184 с.

сентябрь 2016 года, где указано лишь процентное соотношение решений: «за 9 месяцев 2016 года было удовлетворено 33,6% жалоб по результатам их рассмотрения, что на 0,5 процентных пунктов меньше, чем за 9 месяцев 2015 года (34,1%)»<sup>65</sup>. Вкупе с этим отметим статистические данные, указанные в письме от 28 октября 2016 г. № СА-16-9/216@<sup>66</sup>: «за период с 01.01.2015 по 31.12.2015 поступили 45 272 жалобы (обращения) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, как по налоговым спорам, так и по иным спорам, связанным с осуществлением Федеральной налоговой службой полномочий, вне полномочий, установленных Налоговым кодексом РФ (споры по государственной регистрации, споры, связанные с предоставлением государственных услуг и осуществлением государственных функций, и т.п.). При этом поступило и рассмотрено по налоговым спорам 37 653 жалобы, из которых удовлетворено 12 753 жалобы (или 33,9%)»<sup>67</sup>.

При этом частные лица пытаются преодолеть обязательность досудебного обжалования в налоговой сфере, либо пропуская этап обжалования в вышестоящем налоговом органе, либо отзывая жалобу<sup>68</sup>. Получается, что восстановление прав и свобод не происходит из-за действий самих частных лиц.

Однако в отдельных случаях суды исследуют не только процедуру досудебного обжалования, но и оценивают вопросы по существу: устанавливался ли объем налоговых обязанностей налоговыми органами или судом, возможно ли судебное взыскание, когда решение налогового органа о взыскании

---

<sup>65</sup> URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>66</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>67</sup> По неофициальным данным, требования, изложенные в жалобах, за 2013-2014 гг. были удовлетворены примерно в 80 % случаях (см. Таблицу № 1 Приложения № 1).

<sup>68</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11 ноября 2017 г. № 308-КГ17-6729 по делу № А53-5001/2016; кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 78-КА19-2; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 17 июля 2017 г. № 33а-14926/2017 по делу № 2а-435/2017; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 19 сентября 2018 г. № 33а-19698/2018 по делу № 2а-2330/2018; апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 21 ноября 2018 г. № 33а-22042/2018 по делу № 2а-2407/2018 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

с предпринимателя недоимки юридически аннулировано или есть ли повторность в направленном требовании налогового органа<sup>69</sup>.

Кроме того, в сфере учета и оценки объектов недвижимости с начала 2010-х годов в Российской Федерации стал вводиться новый порядок расчета стоимости владения и пользования объектами недвижимости<sup>70</sup>. На смену инвентаризационной стоимости пришла кадастровая, с ее помощью, в частности, рассчитывается налог на имущество граждан<sup>71</sup> и организаций<sup>72</sup>.

Ввиду большого количества объектов недвижимости проведение кадастровой оценки основывалось на принципе массовости, а не индивидуальном подходе. Применение этого подхода, естественно, связано с наличием погрешностей (неточностей) в результатах, так как различия между рыночной и кадастровой стоимостью могут достигать 30-50 %<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 октября 2017 г. № 41-КГ17-23; определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2019 г. № 5-КА19-11; постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 июня 2012 г. по делу № А26-4003/2011; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 декабря 2017 г. № Ф08-9124/2017 по делу № А15-3874/2016; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 5 февраля 2019 г. № Ф08-11727/2018 по делу № А15-3874/2016; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 июля 2019 г. № Ф04-2542/2019 по делу № А81-6390/2018 все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>70</sup> Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 26.07.2010. № 30. Ст. 3998) ввел главу III.1. Государственная кадастровая оценка в Федеральном законе от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (Российская газета. № 148-149. 06.08.1998) (далее – ФЗ Об оценке).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии с сентября 2012 занимается формированием перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке в соответствии с п. 5.1.25 Положения о данной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 924 (Собрание законодательства РФ. 24.09.2012. № 39. Ст. 5266).

<sup>71</sup> С 01.01.2015 вступила в силу глава 32 НК РФ «Налог на имущество физических лиц», в соответствии с этой главой налоговая база на основании решений органов власти субъектов РФ будет определяться как кадастровая стоимость принадлежащих физическим лицам объектов недвижимости. С 2017 года налогообложение недвижимости с учетом кадастровой стоимости осуществляется в 72 субъектах Российской Федерации (URL: <https://www.nalog.ru/rn77/taxation/taxes/imuch2016/> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>72</sup> Ч. 2 статьи 379 НК РФ.

<sup>73</sup> URL: <https://maxard.ru/blog/spory-s-zastroishchikom/v-kakih-sluchajah-nuzhno-osparivat-kadastrovuyu-stoimost-a-v-kakih-ne-stoit/> (Дата обр.: 02.08.2020).

Кроме того, в силу части 4 статьи 19 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4170) (далее – ФЗ О кадастровой оценке) органам власти субъектов РФ необходимо провести внеочередную государственную кадастровую оценку, если частными лицами поданы заявления об оспаривании кадастровой стоимости по основанию установления рыночной стоимости в отношении тридцати и более процентов объектов недвижимости, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации и сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости. Например, по данным Правительства Московской области со ссылкой на пресс-службу Росреестра по региону кадастровую стоимость недвижимости в комиссии при Росреестре Московской области оспаривают 30% заявителей (URL: [http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya\\_povestka/novosti\\_podmoskovya/kadastrovuyu\\_stoimost\\_nedvizhimosti\\_v\\_rosreestre\\_podmoskovya\\_osparivayut\\_30\\_zayaviteley\\_20170404](http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya_povestka/novosti_podmoskovya/kadastrovuyu_stoimost_nedvizhimosti_v_rosreestre_podmoskovya_osparivayut_30_zayaviteley_20170404) (Дата обр.: 02.08.2020)).



Для юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления досудебное оспаривание результатов определения кадастровой оценки было обязательно в соответствии со статьей 24.18 ФЗ Об оценке. С 1 января 2017 года в силу статьи 22 ФЗ О кадастровой оценке это требование отпало, но нюанс в том, что этот закон не распространяется на оспаривание результатов государственной кадастровой оценки, проведение которой начато до дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Поэтому практику в этой части еще предстоит оценить<sup>74</sup>. Вместе с тем, если рассматривать результаты деятельности Комиссий при территориальных органах Росреестра, то с 2014 года до осени 2019 положительные решения принимались в пределах от 44 до 62% (см. Таблицы № 1-2 Приложения № 4). При этом по тем же статистическим отчетам суды в процентном соотношении чаще удовлетворяют требования частных лиц: до 80% случаев, хотя в суды обращается меньше заявителей. Однако стоит отметить, что Росреестр предоставил обобщенные данные, где не указано, какие собственники лучше всего защищены. В любом случае количество обращений от юридических и физических лиц значительно превышает количество заявлений, поданных органами государственной власти и местного самоуправления, причем с 2017 года идет тенденция увеличения количества заявлений, подаваемых физическими лицами (см. Таблицу № 5 Приложения № 4). Поэтому можно признать, что эти данные отразили положительные результаты защиты имущественных интересов частных лиц – собственников объектов недвижимости, так как сокращают количество обращений в суды.

Из представленных данных можно сделать вывод, что досудебное обжалование имеет позитивную практику, может защитить интересы сторон

---

<sup>74</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата опубликования: 31.07.2020)) меняет процедуру оспаривания кадастровой стоимости, формально убирая досудебное обжалование (до 01.01.2023 устанавливается переходный период). Предполагается, что заинтересованное лицо первоначально обращается в бюджетное учреждение в сфере государственной кадастровой оценки с заявлением об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной стоимости. Однако данный закон однозначно не говорит, можно ли миновать обращение в такое бюджетное учреждение и направить сразу в суд административное исковое заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости или надо действовать последовательно. И эта проблема будет решаться по-разному, ведь каждый субъект РФ самостоятельно выбирает, когда начать применять новый порядок изменений кадастровой стоимости.

спора, в особенности в рамках обязательного досудебного обжалования. В самом деле, частное лицо путем досудебного обжалования восстанавливает свои права, нарушенные административным органом. При этом и публичный субъект экономит ресурсы, поскольку не участвует в многочисленных судебных спорах, тем самым только отодвигая момент отмены обжалуемого административного акта и отвлекая ресурсы от иных задач<sup>75</sup>. Поэтому в обязательной процедуре досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов заложены возможности эффективной защиты прав и свобод частных лиц.

Вместе с тем могут быть поставлены закономерные вопросы. Почему французский законодатель до сих пор не закрепил обязательность досудебного обжалования административных актов, хотя обязательность охватывает значительное количество сфер? Какие механизмы, закрепленные в нормативно-правовых актах, обеспечивают всестороннее и полное рассмотрение жалоб частных лиц в рамках добровольного досудебного обжалования во Франции? Каким образом французский опыт может быть учтен в российской правовой действительности? Ответы на поставленные вопросы будут раскрыты дальше.

---

<sup>75</sup> Например, в Германии введен обязательный досудебный порядок обжалования, причем статистика обращений в административный суд красноречива: только 1,1% от всего количества жалоб, первоначально рассмотренных в досудебном порядке в области финансово-налоговых споров, дошли до суда (Хаванова И.А. Указ. соч. С. 18.).

## § 2. Жалоба как форма реализации права на досудебное обжалование

Институт досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов – это сложившийся способ защиты прав и свобод частных лиц. Однако он невозможен без инициативы частного субъекта. Иными словами, чтобы начать производство на досудебном этапе, необходим процессуальный документ. Причем вне зависимости от обязательности или добровольности процедуры основанием для возбуждения такого производства является жалоба, подаваемая частным лицом.

В контексте данной части исследования необходимо вести речь не столько о конкретном процессуальном документе (о жалобе), взятом в отдельности, в котором раскрываются обстоятельства, доводы и требования частного лица – заявителя, сколько о соответствующей форме осуществления субъективного права на досудебное обжалование в общем виде, имеющей свою структуру и определенные элементы.

Рассматривая современные научные исследования, в которых затрагиваются вопросы структуры жалобы, можно сделать вывод, что они опираются на идеи Е.В. Васьковского<sup>76</sup>. Поэтому структура жалобы распадается на предмет, объект, а также на основание и субъекта жалобы.

В контексте настоящей работы остановим внимание на предмете и объекте жалобы, поскольку они важны для исследования с точки зрения установления и сравнения особенностей процедуры досудебного обжалования в России и Франции, тогда как основание и субъект жалобы<sup>77</sup>, на наш взгляд, отличаются прикладным характером и при сравнении, например, возраста наступления административной дееспособности, не имеют такой же важности для целей и задач данной работы.

---

<sup>76</sup> См., напр., И.А. Хаванова (Указ. соч. С. 160.).

Бударина В. А. Административная жалоба: Материальное и процессуальное правовое исследование: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/ Бударина Виктория Александровна; - 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. -346с.

<sup>77</sup> 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.

Изучая российскую административно-правовую доктрину по этому вопросу, можно сделать вывод, что определение понятия «предмет жалобы» имеет сложившийся характер. В общем виде «предмет жалобы» - материально-правовое требование частного лица для обеспечения защиты от нарушения или угрозы нарушения прав и свобод частного лица, при этом такое требование направляется в уполномоченный административный орган для рассмотрения возникшего спора<sup>78</sup>. С учетом данного определения предмет жалобы можно рассматривать с двух точек зрения. С одной стороны, можно говорить о целях этих требований: исполнительная, установительная или преобразовательная. С другой стороны, предмет жалобы можно рассматривать с точки зрения того, на защиту чего направлено требование: права, свободы или законных интересов – все в целом или по отдельности. В рамках настоящего сравнительного исследования изучение нормативно-правовых актов России и Франции будет осуществляться по второму критерию, так как он имеет общетеоретический характер<sup>79</sup> и необходим для раскрытия сущности досудебного обжалования в рассматриваемых правовых системах<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> См. более подробно:

Давыдова Е. В. Указ. Соч.; Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. - М.: Российский государственный университет правосудия. -2015. -310 с.; 10.1. Понятие и правовые основы производства по административно-правовым жалобам Административная юрисдикция налоговых органов: учебник (см. Параграф 1 Темы 4.1. Алехин Е.А. Ведерников Л.М., Воронов А.М. и др.). Хаванова И. А. Указ. соч. С. 74 – 75; Корпина А.А, Налоговые споры: понятие, их классификации и способы разрешения // Налог (газета). 2016. №12. С. 10.

Мы специально не выделили французскую теорию в части определения понятия «жалобы», поскольку она совпадает с представленным определением (см. последнее значение слова «recours» в словаре Larousse (URL: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> // (Дата обр.: 02.08.2020)). При этом следует отметить, что во французской теории не различают термины «предмет» и «объект», они входят в понятие «объект» («objet») (URL: <http://www.multitran.ru/c/m.exe?CL=1&s=objet&l1=4> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>79</sup> Дальнейшее развитие досудебного и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц в современной отечественной чаще всего связывается с развитием доктрины «субъективных публичных прав» (см. более подробно: Гриценко Е.В. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. -2016. -№ 4(52). -С. 27 – 30; Зеленцов А.Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. -№ 6. -С. 74 – 83. Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. -2016. -№ 6. -С. 70 - 83.).

<sup>80</sup> Во французской административно-правовой теории понятие «публичных субъективных прав» стало известно благодаря Г. Еллинеку (см. Olivier J. Les fondations de la théorie des droits publics subjectifs dans la pensée de Georg Jellinek (URL: [http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les\\_fondations\\_de\\_la\\_theorie\\_des\\_droits\\_publics\\_subjectifs\\_dans\\_la\\_pensee\\_de\\_Georg\\_Jellinek](http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les_fondations_de_la_theorie_des_droits_publics_subjectifs_dans_la_pensee_de_Georg_Jellinek) (Дата обр.: 02.08.2020)), однако она не нашла всеобщей поддержки, ее разделяют только отдельные ученые, в особенности Норберт Фульке (см. Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // Colloques et Débat. LexisNexis. 2011; Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // Dalloz. Volume 25).

Подпункт 4 статьи 4 Закона о порядке рассмотрения обращений, как и положения ФЗ О контроле и надзоре, говорят о защите прав и законных интересов частного лица – заявителя. С другой стороны, НК РФ (статья 137) говорит о защите нарушенных прав, в то время как Кодекс административного судопроизводства РФ<sup>81</sup>, пришедший на смену Закону РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>82</sup>, в статье 4 установил, что каждое частное лицо имеет возможность обратиться в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов<sup>83</sup>.

В связи с наличием разночтений следует разобрать соотношение этих понятий. С содержательной точки зрения в отношении «права», «свободы» и «законного интереса» следует признать, что первые две категории характеризуются одинаковыми правомочиями, их отличие связано с устоявшейся терминологией использования в нормативно-правовых актах<sup>84</sup>. Последняя категория, хотя и относится к виду правовых дозволений и предоставляемых благ, но характеризуется как относительно обеспеченная государством возможность пользования социальным благом, которое еще не стало отдельным субъективным правом (свободой)<sup>85</sup>. Кроме того, следует отметить, что в настоящее время, конечно, не всякий интерес рассматривается государством как благо, которое необходимо защищать. Такое ограничение вызвано объективными условиями, к числу которых главным образом относится экономический уровень развития государства. Например, интерес частных лиц в улучшении качества здравоохранения может быть рассмотрен как обоснованный, но государство не всегда имеет возможность удовлетворить его одновременно в полном объеме, признав его законным. Однако это не отменяет

---

<sup>81</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата опубликования: 09.03.2015).

<sup>82</sup> Российская газета от 12.05.1993. № 89.

<sup>83</sup> Новый Кодекс в этой части соответствует действующему законодательству, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532) также говорит о возможности защиты всех трех, указанных правовых категорий.

<sup>84</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник // 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 248.

<sup>85</sup> См., напр.: Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения // М.: Норма: Инфра-М. 2010. -192 с.

того факта, что российское законодательство содержит широкие законодательные возможности для защиты частных лиц. Вместе с этим следует признать, что разночтения в указанных законодательных текстах являются как минимум нарушением юридической техники, хотя на практике они существенным образом не снижают степень защиты частных лиц<sup>86</sup>.

Получается, что условием принятия жалобы к производству по российскому законодательству может быть как нарушенное право, включая защиту признанных свобод, так и охраняемый законом интерес в зависимости от конкретного закона. Другими словами, материально-правовое требование, содержащееся в жалобе, направлено на защиту именно данных категорий.

Французский законодатель в нормативно-правовых актах, посвященных досудебному обжалованию, придерживается иного подхода. Жалоба, подаваемая в досудебном порядке, направлена на защиту субъективных прав (свобод)<sup>87</sup>, при этом законные интересы подлежат защите в специально оговоренных законом случаях<sup>88</sup>. В этой связи отметим, что французское законодательство использует

---

<sup>86</sup> Например, в решении ФНС от 08.10.2013 (URL: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/62.doc](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/62.doc) (Дата обр.: 02.08.2020)), решении ФНС 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=](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 обр.: 02.08.2020)), решении ФНС 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=](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 обр.: 02.08.2020)) 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 статьи 25.1 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть 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/35p.docx](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/35p.docx)) указано, что в содержании жалобы должно быть отражено, какие права и интересы заявителя были нарушены. Однако вышеназванный Закон не упоминает, что он распространяет право на обжалование на законные интересы.

<sup>87</sup> CE, du 19 février 1909, 27355 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT0000076333872> (Дата обр.: 02.08.2020), CE, Assemblée, du 22 juin 1951, 00590 02551 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636581&dateTexte=> (Дата обр.: 02.08.2020), CE, Assemblée, du 13 mars 1953, 07423 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637323&dateTexte=> (Дата обр.: 02.08.2020), URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["702030"\],"itemid":\["001-64160"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>88</sup> Интересы третьих лиц защищаются только в тех случаях, когда закон прямо закрепляет такие возможности. Например, в силу статьи L600-1-2 Градостроительного кодекса (URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s\\_1?i dSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s_1?i dSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126) (Дата обр.: 02.08.2020)) частное лицо может обжаловать разрешение на строительство (реконструкцию или снос) только при наличии двух условий:

понятие «законный интерес»<sup>89</sup>. Однако для административно-правовых отношений применение этого понятия нехарактерно. С классической точки зрения сущность этой отрасли в первую очередь связана с принудительной деятельностью, а во вторую – с предоставлением благ частным лицам<sup>90</sup>. На основании этого французский законодатель закрепил правило, согласно которому досудебное обжалование как способ защиты распространяется на субъективные права, которые нормативно закреплены<sup>91</sup>. Этот подход позволит исключить случаи нарушений публичного порядка, а также обеспечит правовую определенность, так как в отношениях между административными органами и частными лицами действуют писанные правила. Одновременно с этим приведем позицию Государственного совета, который неоднократно выделял в своих решениях по административным спорам идею о том, что подача жалобы против любого административного акта не только имеет своей целью защиту прав частных лиц, но и является средством восстановления законности этого акта, а также помогает исключить дальнейшие судебные разбирательства<sup>92</sup>. Поэтому во французском праве жалоба, подаваемая на досудебном этапе, принимается для защиты субъективных прав, оговоренных нормативно-правовыми актами. Кроме того, в судебной практике подчеркивается назначение жалобы – защита публичного порядка и правовой определенности<sup>93</sup>.

---

- строительные работы должны непосредственно нарушать пользование соответствующим имуществом,  
- лицо, подающее жалобу должно иметь соответствующий титул на имущество.

<sup>89</sup> Например, статья 31 Гражданского процессуального кодекса (Гражданский процессуальный кодекс // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20200129> (Дата обр.: 02.08.2020)) говорит о том, что каждый может подать иск (возражения), если есть на то законный интерес. Также это понятие используется в научной литературе: 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.

<sup>90</sup> О причинах такого подхода см. более подробно: Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4 (89). С. 81.

<sup>91</sup> Ср.: в статье R411-1 Кодекса административного правосудия установлено, что при подаче заявления в административный суд в нем должны быть изложены среди прочего средства правовой защиты, то есть правовые аргументы, обосновывающие требования и раскрывающие, каким образом нарушены (создана угроза нарушения) права и свободы частного лица обжалуемым административным актом.

<sup>92</sup> URL: <http://www.village-justice.com/articles/est-que-recours-gracieux,22768.html#kQR2CjdTVUIGKEMc.99> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>93</sup> Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции. С. 83.

См. также: Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. - 2012. - № 4. - С. 16 – 28.; Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля: практика Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. -2011. - № 10. - С. 4 – 10.

Сравнивая понимание объекта жалобы в России и Франции, следует отметить, что выделение этого элемента жалобы необходимо для определения, чем нарушены права и свободы частных лиц.

Нарушение прав и свобод частных лиц связывается в российском процессуальном законодательстве, а также в Законе о порядке рассмотрения обращений с «действием, бездействием или решением». В НК РФ объект жалобы сформулирован иначе – это акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц. Такой законодательный подход не добавляет определенности в практическом плане и не способствует повышению уровня защиты прав и свобод частных лиц.

Для подтверждения указанного тезиса приведем два примера.

Первый пример затрагивает возможность обжаловать акт проверки в результате контрольно-надзорных мероприятий, составленный компетентным административным органом. Решением Арбитражного суда Забайкальского края от 09.07.2012 по делу № А78-3119/2012<sup>94</sup>, оставленным в силе постановлением Четвертого апелляционного суда, акт проверки не рассматривается как объект обжалования. Арбитражный суд в своем решении сослался на статью 13 ГК РФ, указав, что под ненормативным актом «понимается документ властно-распорядительного характера, вынесенный уполномоченным органом, содержащий обязательные предписания, распоряжения, нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы и влекущий неблагоприятные юридические последствия»<sup>95</sup>. При этом акт проверки, по мнению суда, только констатирует результаты проверки: описывает выявление нарушения и фиксирует иные объективные данные.

Вместе с тем данная статья не дает определение понятия «ненормативный акт», она закрепляет право на обжалование ненормативных актов, нарушающих гражданские права и свободы. Кроме того, нельзя согласиться с доводом, что акт

---

<sup>94</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>95</sup> Верховный Суд РФ в утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. «Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере» согласился с высказанной позицией (Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. Сентябрь. 2016).



проверки никак не влияет на права и обязанности частного лица. Как минимум он дает право на представление возражений. В случае если частное лицо не воспользуется им, существует риск, что в результате обжалования решения о привлечении к ответственности ему будет поставлен в вину отказ от возможности представить возражения или пояснения, как это было в рассмотренном деле<sup>96</sup>.

Второй пример касается актов об утверждении проектов планировки территории какого-либо планировочного элемента (квартала или его части). До недавнего времени действовала позиция Высшего Арбитражного Суда РФ<sup>97</sup>, согласно которой он ввел в оборот новый вид актов: акты применения специального правового режима, установленного земельным или градостроительным законодательством.

Вместе с тем по своему содержанию документация о планировке территории вне зависимости от того, утверждается ли в виде проекта планировки или проекта межевания территории, содержит правовые предписания. Они, по сути, закрепляют правила, которые обязательны при строительстве или ином освоении того или иного элемента планировочной структуры. Эти правила касаются, в частности, картографического закрепления «красных линий», зон особого использования (зоны охраны объектов культурного наследия, охранные зоны объектов инфраструктуры и т.д.), вида разрешенного использования земельного участка и т.п. В самом деле, понятие «красные линии»

---

<sup>96</sup> Отметим, что в некоторых актах признается возможность обжаловать акт проверки (см. апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 12 апреля 2016 г. по делу № 33А-2745/2016; определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2016 г. № 58-КГ16-12; кассационное определение Верховного Суда РФ от 01 июня 2017 г. № 74-КГ17-6 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)).

<sup>97</sup> См. пункт 1.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // «Экономика и жизнь» (Бухгалтерское приложение). № 35. 06.09.2013.

Отметим, что постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (Российская газета № 6. 15.01.2019) данные разъяснения ВАС РФ отменены. В настоящее время ВС РФ признал, что акт об утверждении проектов планировки территории является нормативным (см. напр.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 № 45-АПГ18-22 Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

упоминается в Градостроительном кодексе РФ<sup>98</sup> и Земельном кодексе РФ<sup>99</sup> в качестве определений, но практическое применение требований, связанных, например, с отступом от «красных линий», возможно на основании утверждения документации по планировке территории<sup>100</sup> либо на основании Правил землепользования и застройки (см. п. 2 ч. 2 статьи 34 Градостроительного кодекса РФ). Таким образом, «красные линии» могут устанавливаться разными актами: ненормативным и нормативным, но следуя логике ВАС РФ, акты, их устанавливающие, должны были обжаловаться в разном порядке. Кроме того, следует заметить, что несмотря на возможную смену собственника (арендатора) земельного участка, те ограничения, которые закреплены в документации о планировке территории, не перестают действовать. Нельзя отрицать, что это можно отнести к признакам нормы<sup>101</sup>, однако эти аспекты не были учтены ВАС РФ.

Таким образом, с учетом приведенных примеров очевидна необходимость изменений в подходе к определению объекта жалобы в российском законодательстве, в том числе через закрепление понятия «административный акт».

В свою очередь, во французском праве и законодательстве указывается, что права и свободы могут быть нарушены только административным актом. Таким образом, административный акт должен рассматриваться как объект жалобы.

Для обозначения этого понятия в теории и в законодательстве, равнозначно применяются два термина «административный акт» и «административное решение» (см. соответственно Книгу II и статью L411-2 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации) или даже просто «решение». Их содержание и различие будет раскрыто чуть ниже, пока остановимся на самой классификации и заложенных в ней принципах.

---

<sup>98</sup> Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>99</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>100</sup> Пункт 2 части 3 статьи 41 Градостроительного кодекса РФ говорит, что подготовка проекта планировки территории осуществляется при необходимости установления, изменения или отмены красных линий.

<sup>101</sup> См. более подробно: Нормы права: теоретико-правовое исследование: монография / Ю.Р. Барышникова, Р.Г. Валиев, Т.В. Губаева и др.; отв. ред. Т.В. Губаева, А.В. Краснов; Рос. акад. правосудия. М.: РАП, 2014. С. 7-10.

Известный французский административист Ж. Ведель<sup>102</sup>, как и иные ученые<sup>103</sup>, строит классификацию на отличных от российской практики основаниях.

Со структурной точки зрения Ж. Веделем выделяются в первую очередь односторонние решения, которые принимаются в рамках исполнительной ветви власти, причем они могут быть нормативного или собственно управленческого (индивидуального) характера. К этой же категории односторонних актов относятся промежуточные или подготовительные решения и документы (заклучения, внутренние инструкции и проч.). Во вторую группу предложенной классификации входят многосторонние акты или административные договоры.

Любые административные акты, кроме промежуточных, направлены на обеспечение реализации (исполнения) законов и осуществление публичного управления административных органов. Вместе с тем следует остановиться с учетом предмета исследования на односторонности издания соответствующих административных актов, поскольку отношения в сфере публичного управления, как известно, в первую очередь основаны на власти и подчинении. По этому поводу Р. Шапю отмечал следующее: «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 образует отличительное полномочие Администрации»<sup>104</sup>.

В связи с этим вторым важным признаком в характеристике любого административного акта является наличие в нем самого решения, то есть властного волеизъявления, определяющего в отношении третьих лиц их права и обязанности и направленного на реализацию возложенных целей и задач<sup>105</sup>. Другими словами, последний признак является, с одной стороны, материальным критерием<sup>106</sup> понимания административных актов, а с другой,

---

<sup>102</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. // М.: Прогресс, 1973. С. 134-143.

<sup>103</sup> См., напр., Waline J. Droit administratif // Dalloz. 2008. С. 377-384.

<sup>104</sup> Chapus R. Droit administratif général, Montchrestien, tome 1, 15<sup>ème</sup> éd. 2001, n° 668.

<sup>105</sup> См., напр.: Dupuis G. La définition de l'acte unilateral. Mélanges Eisenmann. 1975.

<sup>106</sup> Вторым признаком является формальный (органический) критерий, то есть издание административного акта уполномоченным административным органом. Однако в настоящее время этот критерий не имеет столь большого

представляет собой сущностное (качественное) отличие от иных административных актов, например, от заключений или докладов. В самом деле, тот или иной промежуточный документ не может рассматриваться напрямую как самостоятельный объект жалобы, так как его принятие не имеет юридических последствий для третьих (частных) лиц. Промежуточные акты необходимы для итогового решения – административного акта. Вместе с тем во Франции существует теория разделенных актов<sup>107</sup>, согласно которой существуют сложные акты, то есть непосредственное решение, и вспомогательные (промежуточные) акты. Принятие промежуточных актов может быть включено в объект жалобы. Это стало возможным благодаря практике Государственного совета. Частные лица при обращении в административный суд могли ссылаться и на промежуточные акты<sup>108</sup>. При этом в одном административном споре, рассмотренном Государственным советом в 1980 году<sup>109</sup>, было закреплено, что само по себе решение об отнесении объектов незавершенного строительства к одной из категорий служит основанием для начисления налогов, и поэтому может быть отделено от налогового спора и обжаловано в административном суде со стороны коммуны (органом местного самоуправления)<sup>110</sup>.

---

значения, поскольку частный субъект, осуществляющий полномочия публичной службы, имеет возможность издавать административные акты (см. Waline J. Указ. соч. С. 382).

<sup>107</sup> Первоначально эта теория связана с административными договорами. Основная идея заключается в том, что сначала административный орган принимает решение о заключении договора (его подписании), а потом непосредственно его подписывает. Поэтому третьи лица могли оспаривать только законность и действительность договора, тогда как должностные лица государства на уровне департаментов могут обжаловать любые акты (о необходимости заключения, выборе стороны договора или о согласовании существенных условий) (См., напр.: Macera B.-Fr. *Les actes détachables dans le droit public français* // Presses Universitaires de Limoges – Pulim. 135 p., Goffaux P. *Dictionnaire élémentaire de droit administratif* // Bruylant. 336 p.).

<sup>108</sup> В деле 1995 года указано, что ни уведомление о штрафе, ни о корректировке неотделимо от процедуры налогообложения, поэтому они могут быть обжалованы совместно с решением о начислении налога (CE, Sect., 30 juin 1995, requête numéro 119848, Dame Coutaud (Quot. Jur. 31 octobre 1995, p.3 ; Dr. fisc. 1996, p. 121, 37)); в решении 2008 года также рассматривалась возможность оспорить письмо о признании ассоциации плательщиком налога, Государственным советом был сделан аналогичный вывод об обжаловании этого письма только с решением о начислении налога (CE, 26 mars 2008, requête numéro 278858, Association pro-musica, (BDCF 2008, n°80, concl. Séners ; JCP A 2008, 2175, note Dieu).

<sup>109</sup> CE, 11 juin 1980, requête numéro 11673, *Ministre de l'Economie et des Finances c. Commune de Mauzé-Thouarsais*, (Rec. p.265 ; Dr. fisc. 1981, 912 et 1434, concl. Fabre).

<sup>110</sup> Для плательщиков налогов оспаривание такого решения возможно только в рамках оспаривания всей процедуры, касающейся начисления налога.

Таким образом, промежуточные акты, если они нарушают права и свободы частных лиц, могут быть обжалованы как минимум совместно с основным административным актом.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что для признания любого документа или действия во Франции административным актом необходимо установление в нем решающего начала, что порождает в зависимости от фактических обстоятельств те или иные юридические последствия (это касается и промежуточных актов). Кроме того, такой подход позволяет рассматривать как административный акт любой документ, даже имеющий порок формы: решение может содержаться в виде телеграммы, письма, конклюдентного поведения и т.п., так как принимаемое административным органом решение влечет за собой изменение юридического порядка или предписания через возложение обязанностей или предоставление каких-либо прав<sup>111</sup>.

Именно поэтому в теории французского административного права и в законодательстве используют в качестве синонима «акта» термин «решение», добавляя, как указывалось выше, прилагательное «административное» или «исполнительное»<sup>112</sup>. Другими словами, любое исполнительное решение является административным актом, который обладает специальным признаком – наличием решающего начала. Этот признак и позволяет обжаловать соответствующий административный акт как в досудебном, так и в судебном порядке.

Соответственно, объект жалобы во французском праве раскрывается через правовой или сущностный признак – через определение наличия повелевающего и властного начала (решения), которым, возможно, были неправомерно установлены, изменены или прекращены права и обязанности частного лица. Форма, то есть действие (бездействие) или решение административного органа, отходит на второй план.

Одновременно с изложенным выше, безусловно, необходимо остановиться на понятии «административные договоры». Как указывалось ранее,

---

<sup>111</sup> Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции. С. 84.

<sup>112</sup> Panchaud A. *Revue internationale de droit comparé* // 1962. Volume 14, Numéro 4. P. 677-697

их отличительный признак – многосторонность, который порождает взаимность прав и обязанностей сторон договора (частного и публичного субъекта). Действительно, административные договоры в соответствии с французским законодательством, подкрепленным теорией<sup>113</sup> и судебной практикой<sup>114</sup>, являют собой способ обеспечения реализации задач, возложенных административным органам, не ограничиваясь исключительно возможностью применения публичного (административного) принуждения<sup>115</sup>. В самом деле, административные органы характеризуются наличием различных полномочий, определенных целей и задач – словом, тем, что образует их компетенцию<sup>116</sup>. При этом вместо понятия «компетенция» во французской терминологии используется понятие «публичная служба»<sup>117</sup>, то есть деятельность административных органов по предоставлению многочисленных благ частным субъектам. С учетом этого подхода управление отдельными сферами публичной службы может быть передано иному публичному или частному лицу на основании концессионного договора<sup>118</sup> на электрификацию, благоустройство, организация образования и здравоохранения и т.д., несмотря на то что по своей природе является публичной задачей<sup>119</sup>.

Такой характер деятельности административных органов все равно не лишает их вышестоящего статуса по отношению к частным лицам как с точки зрения органического критерия, то есть подписания административным органом соответствующего договора, так и материального – заключения административного договора в целях реализации полномочий административного

---

<sup>113</sup> Jèze G. Les principes généraux du droit administratif. Théorie générale des contrats de l'Administration // 3ème éd. 1er vol. Giard. 1934; 2ème et 3ème vol. LGDJ. 1936 ; De Laubadère A., Moderne F., Delvolvé P. Traité des contrats administratifs, 2ème éd., 2 vol., LGDJ, 1984; Richer L. Droit des contrats administratifs // LGDJ (coll. Manuels). 2012.

<sup>114</sup> См. основные судебные решения "Corpus" des principales décisions du droit des contrats publics // URL: <http://www.guglielmi.fr/spip.php?article55> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>115</sup> См., напр.: Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques // Paris. P. Larose. 1900-1901

<sup>116</sup> См., напр.: Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 124 – 131.

<sup>117</sup> Можно дать следующее определение данного понятия из французской теории: под публичной службой понимается деятельность, которая обеспечена и поручена субъекту публичного права (государству, департаменту, коммуне и т.д.) (Chapus R. Droit administratif général // T1.Monchrestien.1998. С. 535.)). В этом контексте французское государство реализует концепцию сервисного государства.

<sup>118</sup> J.Waline. Указ. соч. С. 361.

<sup>119</sup> Guglielmi G., Koubi G. Droit. Указ. соч. С 7.

органа. Вместе с тем представляется нелогичным, что подача жалобы на административный договор осуществлялась тому же субъекту, который является его стороной.

С учетом этого французский законодатель первоначально предусматривал необходимость обязательного досудебного обжалования административных договоров, где стороной выступает государство, органы местного самоуправления или созданные ими публичные учреждения<sup>120</sup>. Однако французским правительством не был принят подзаконный акт, который бы определял порядок обязательного досудебного обжалования административных договоров. В связи с этим более поздним законом, а именно Кодексом о закупках (статья 127)<sup>121</sup> установлено, что досудебное обжалование должно быть добровольным. Для оспаривания административных договоров заинтересованные лица могут обратиться в консультативный комитет по внесудебному урегулированию споров и разногласий. Причем такое обращение позволяет приостановить течение срока на подачу жалобы в административный суд. Вместе с тем последние изменения, а именно Ордонанс<sup>122</sup> от 23 июля 2015 года «О закупках»<sup>123</sup> полностью отменил Кодекс о закупках, не установив особенностей досудебного или внесудебного

<sup>120</sup> См. ранее действующую статью 13 Закона от 31 декабря 1987 г. № 87-1127 «О реформе административных споров, разрешаемых в судебном порядке», которая устанавливает, что порядок ее реализации закрепляется в декрете, согласованном Государственным советом (URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000874489> (Дата обр.: 02.08.2020)). В настоящее время статья L421-2 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации устанавливает, что в декрете, согласованном Государственным советом, могут быть определены только условия передачи таких споров для проведения согласительных процедур как внесудебный способ разрешения споров, исключив тем самым досудебное обжалование.

Также сделаем пояснение в отношении системы подзаконных актов. Французская правовая система предполагает следующую иерархию декретов: декреты, принятые на заседании Совета министров, декреты, согласованные с Государственным советом, иные простые декреты, которые не относятся к первым двум категориям (URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.3.-Differentes-categories-de-decrets>) (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>121</sup> URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307) (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>122</sup> Ордонанс – нормативно-правовой акт Правительства Франции, который равен по юридической силе законам. В соответствии со статьей 38 Конституции Франции (URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/fran,cais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html> (Дата обр.: 02.08.2020)) Правительство может запросить у Парламента право принять ордонанс по вопросам, которые обычно относятся к полномочиям Парламента, причем причины принятия могут быть различными: от регулирования процедурных вопросов до проведения болезненных реформ. Делегирование полномочий оформляется законом о предоставлении чрезвычайных полномочий (URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>123</sup> URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101) (Дата обр.: 02.08.2020).

обжалования административных договоров. Тем самым французский законодатель окончательно остановился на судебном способе оспаривания административных договоров.

Последним замечанием с точки зрения определения объекта жалобы во французском праве является возможность обжаловать подзаконные нормативные акты административных органов в досудебном порядке. В целом такую возможность можно вывести из общего права на обжалование в досудебном порядке. Однако реализовать это право частный субъект не имеет возможности ввиду следующего.

Французская судебная система специализированных административных судов еще в 1907 году выработала подход<sup>124</sup>, согласно которому все нормативные акты административных органов подлежат обжалованию в судебном порядке в рамках проверки через подачу заявления о возможном превышении полномочий (*le recours pour excès de pouvoir*)<sup>125</sup>.

Включение в предмет судебного контроля именно нормативных актов административных органов связано с идеей того, что законодатель, специально делегируя административным органам, право регулировать в подзаконном акте соответствующие правоотношения, имеет своей целью обеспечение исполнения закона. В случае такого делегирования законодатель, во-первых, предоставляет административному органу всю полноту нормативной власти<sup>126</sup> в части определения основных правил поведения, а во-вторых, тем самым законодатель делает сам себе отсрочку в законодательном регулировании. При всем при этом Государственный совет в указанном решении 1907 года

---

<sup>124</sup> См., напр.: Решение CE, 6 décembre 1907 (Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244, rec. p. 913). Данное решение предопределило дальнейшее развитие судебного обжалования нормативных актов административных органов.

<sup>125</sup> Данный вид жалобы, хотя именно таким образом и не поименован в законодательстве, но он последовательно вводился Государственным советом, который в своем решении от 17 июля 1950 года (CE, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte // Rec. Lebon p. 110*) закрепил данный вид жалобы как общий принцип права. Жалоба на превышение полномочий предполагает контроль законности со стороны суда за административным актом и его отмену (аннулирование), в случае признания оспариваемого акта незаконным (См., напр.: De Laubadère A. *Manuel de droit administratif*. Paris. 1976; Vedel G., Delvolvé P. *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, éd. SIREY. Paris. 1991.).

<sup>126</sup> Административный орган имеет возможность принимать не только первоначальный акт, но и вносить необходимые изменения в него.



впервые применил органический, а не материальный критерий<sup>127</sup> при определении возможности обжалования нормативных актов административных органов. Государственный совет указал, что, несмотря на предоставленную полноту нормативной власти, орган, издавший оспариваемый акт все равно остается административным, следовательно, как и иные административные акты, нормативный акт административного органа подлежит судебному контролю<sup>128</sup> в части проверки на соответствие нормативного акта, изданного административным органом, действующему законодательству.

В завершении этой части параграфа следует раскрыть институт отзыва и отмены (аннулирования) административных нормативных актов, связанный с обеспечением публичного порядка и защитой прав и свобод в рамках так называемого самоконтроля. В статьях L243-1-L243-3 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации закреплено правило, согласно которому административный орган имеет такие полномочия<sup>129</sup>. При этом отмена незаконного административного акта возможна в любое время, если признаки незаконности не отпали к этому моменту, в то время как отзыв (аннулирование) ограничен четырехмесячным сроком с момента принятия нормативного акта. Представляется очевидным, что установление незаконности нормативного административного акта может быть осуществлено в рамках досудебного обжалования, хотя формально законодатель не относит эти нормы к досудебному обжалованию. В любом случае такая возможность частного лица в настоящее время с точки зрения закона не отрицается. При этом срок обжалования нормативного акта ограничен только для случаев отзыва (аннулирования) административного акта.

---

<sup>127</sup> До указанного решения Государственного совета судами использовался материальный критерий определения природы нормативных актов административных органов, что исключало возможность их обжалования в рамках судебной системы.

<sup>128</sup> См., напр.: Hauriou M. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements // Note sous Conseil d'Etat. 6 décembre 1907. Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244/ S. 1908.3.1

<sup>129</sup> Стоит отдельно отметить, что в статье L240-1 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации даны два определения прекращения действия административных актов:

- отмена, то есть исчезновение юридических последствий на будущее;

- отзыв (аннулирование), то есть исчезновение юридических последствий как на будущее, так и в прошлое.

Кроме того, важно различать понятия «отмена» и «отзыв (аннулирование)» административного акта. Прекращение юридического действия административного акта во Франции ограничено принципом, который заключается в том, что у административных актов отсутствует обратная сила. Данный принцип был выведен Государственным советом еще в 1948 году<sup>130</sup>. Действительно, юридическая сила административного акта не может произвольно вторгаться в прошлое, потому что необходимость реализации правовых последствий столкнется с физическим ограничением. Например, отмена разрешения на строительство, полученного на основании нормативного акта, отозванного впоследствии, не будет иметь серьезных последствий, если здание уже введено в эксплуатацию. Субъекты правоотношений также не должны принимать на себя риск того, что через некоторое количество времени результат правомерных действий будет пересмотрен. Соответственно, в этом случае отсутствует определенность и гарантии стабильности правовых отношений<sup>131</sup>.

Исходя из этих рассуждений, Государственный совет в своей практике сформировал основания для отмены и отзыва (аннулирования) административных актов, которые нашли воплощение в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации.

Возможность отмены законного нормативного акта основана на понимании того, что деятельность административного органа имеет постоянный характер и связана с оперативной оценкой фактических обстоятельств. Следовательно, изменение первоначальных обстоятельств может послужить основанием для отмены нормативного акта. В этом случае реализуется так называемый принцип адаптации<sup>132</sup>, то есть возможность корректировки правовых норм в соответствии с изменением фактических обстоятельств. При этом в случае установления незаконности нормативного акта, принятого

---

<sup>130</sup> CE, 25 juin 1948, Société l'Aurore // Rec., p. 289

<sup>131</sup> Принцип правовой определенности был сформулирован Государственным советом относительно недавно в деле CE, assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, requête numéro 288460 // Lebon; URL: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securejuridique.pdf) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>132</sup> CE, Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier // Rec., p. 60

административным органом, у последнего возникает обязанность такой акт отменить<sup>133</sup>.

Отзыв (аннулирование) нормативного акта имеет свою специфику ввиду возможности изменений отношений, которые уже сложились в прошлом. Так, с 1922 года по 2001 год Государственный совет указывал на необходимость трех условий для отзыва (аннулирования) административного акта:

- подтверждение незаконности административного акта;
- отзыв (аннулирование) происходит в пределах срока на судебное обжалование;
- отсутствие факта прекращения юридических последствий<sup>134</sup>.

Вместе с тем в настоящее время Государственному совету достаточно первых двух условий<sup>135</sup>. Кроме того, эта высшая судебная инстанция изменила подход в исчислении начала срока на судебное обжалование. Если ранее устанавливался двухмесячный срок с момента опубликования административного акта (доведения до сведения заинтересованного лица), то в настоящее время такой срок равен четырем месяцам. Он начинает течь с момента непосредственного принятия решения, которое выражается в частности в подписании документа. Такая логика продиктована необходимостью обеспечить «законность изданного административного акта»<sup>136</sup> в части обеспечения правовой определенности и стабильности отношений. В самом деле, срок, равный четырем месяцам, включает в себя двухмесячный срок на принятие подразумеваемого (имплицитного) решения<sup>137</sup>, а также еще два месяца на подачу заявления в административный суд в соответствии со статьей R421-1 Кодекса административного правосудия. В ином случае возможность ретроспективного пересмотра без привязки к какому-либо периоду времени

---

<sup>133</sup> CE, Section, du 10 janvier 1930, 97263 05822 // Lebon, CE, Assemblée, du 3 février 1989, 74052 // Lebon, CE, Assemblée, 24/03/2006, 288460 // Lebon

<sup>134</sup> CE, du 3 novembre 1922, 74010 // Lebon.

<sup>135</sup> CE, Assemblée, du 26 octobre 2001, 197018 // Lebon

<sup>136</sup> URL: [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000009&rec\\_id=00000009567](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000009&rec_id=00000009567) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>137</sup> Более подробно о понятии «подразумеваемое (имплицитное) решение» в параграфе 3 главы 2.

не может иметь положительного влияния, поскольку ставит под угрозу стабильность отношений.

Таким образом, завершая параграф, следует признать, что во французской административно-правовой доктрине и законодательстве используется единая терминология с точки зрения определения объекта жалобы, таким объектом выступает административный акт. Этот краеугольный камень французского административного права, как показано выше, связывает различные материальные и процессуальные институты данной отрасли и позволяет обеспечить защиту прав и свобод частных лиц.

Кроме того, отметим, что российское и французское законодательство и теория совпадают в части правового регулирования института досудебного обжалования, признавая его добровольность и делая ставку тем самым на судебный способ защиты. При этом французская практика идет по пути расширения сфер обязательного досудебного обжалования в отличие от российской. В самом деле, «в случае досудебного обжалования исходят из того, что проводится новая, самостоятельная оценка целесообразности действий органа исполнительной власти. Это не вызывает никаких правовых проблем в отношении защиты доверия, поскольку заявитель сам посредством подачи претензии препятствует вступлению административного акта в законную силу и связанной с этим более сложной отменимости»<sup>138</sup>.

Вместе с тем, если раскрывать досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов с точки зрения признания его субъективным правом, реализуемом в форме жалобы, то это понятие раскрывается с двух сторон: предмет и объект жалобы. Во-первых, с точки зрения материального признака (предмета жалобы), поскольку он способствует восстановлению интересов частных лиц. При этом французское законодательство говорит только о защите прав и свобод, не включая по общему правилу законные интересы. Однако это не снижает существенным образом уровень защиты частных лиц.

---

<sup>138</sup> Пуделька Й. Указ. соч. С.447-448.

Во-вторых, если говорить о втором признаке – об объекте жалобы, то в России и Франции используется различная терминология: действия (бездействия) или решения административных органов – в России и административный акт (решение) – во Франции. Как показано выше, содержательно использованные термины совпадают. Однако представляется наиболее приемлемым как с доктринальной точки зрения, так и с позиции защиты прав и свобод частных лиц французский подход<sup>139</sup>. Это связано с тем, что само понятие «административный акт» основано на повелевающем и властном начале решения административного органа. Кроме того, когда в правоприменительной практике используется материально-правовой признак административных актов, и он превалирует над формальными аспектами, это позволяет лучше структурировать взаимоотношения с частными лицами. В этом случае административный орган не имеет возможности подменить решение поставленных вопросов каким-либо письмом или телеграммой.

---

<sup>139</sup> С учетом российской основы исследования терминологически объект жалобы будет определяться в дальнейшем как действия (бездействия) или решения административного органа, приведшие к нарушению или создавшие угрозу нарушения прав и свобод частного лица.

## Глава 2. Направления развития права на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов

### § 1. Влияние доктрины «хорошего (надлежащего) управления» на институт досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов

В настоящее время нельзя не отметить коренные изменения взаимоотношений как общества и государства, так его административных органов и частных субъектов. В самом деле, проблема реформирования в целях поиска новых или улучшения существующих форм публичного управления актуальна, в частности, с точки зрения их демократизации<sup>140</sup>, включая доступность и открытость, а также с точки зрения реального достижения целей и задач, поставленных административному органу<sup>141</sup>.

В связи с этим отметим одно выражение, которое первоначально явилось как лозунг в западноевропейской мысли и впоследствии оказало особое влияние на развитие административного права. Оно звучит следующим образом: «peace, order and good government» на английском или «paix, ordre et bon gouvernement»<sup>142</sup> на французском языке соответственно. Данное выражение появилось относительно давно, его формальное закрепление произошло в Новозеландском Конституционном акте 1852 года, а также в Акте о Британской Северной Америке 1867 года<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> См., напр.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. -М.: Формула права -2007. -С. 356 - 372.

Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4. С 626–654.

<sup>141</sup> Тихомиров Ю. А. Сравнительно-правовой анализ институтов государственного управления // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут. 2011. С. 13 - 19.

<sup>142</sup> Мир, порядок и хорошее управление (Перевод с английского и французского – П.К.).

<sup>143</sup> URL: <http://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-good-governance-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6/> (Дата обр.: 02.08.2020).

Об историческом развитии понятия «хорошего (надлежащего) управления» см. более подробно: Курындин П. К вопросу о развитии досудебного обжалования административных актов. Новые подходы и теории // LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken. 2015. С. 4

В этой связи следует обратиться к современным источникам рассматриваемого права. К моменту формального закрепления права на хорошее управление в западных научных кругах была проведена теоретическая работа, а также предварительно обобщены судебные решения на уровне как государств-членов ЕС, так и самого союза. В самом деле, двигателем концепции «хорошего управления» выступил Европейский суд справедливости. Он первоначально в своих решениях вывел общие принципы права, которые не ограничиваются отдельными позитивными источниками и нормами<sup>144</sup>, кроме доктрины хорошего управления, в эту категорию входят следующие концепции: взаимное доверие, надежное сотрудничество, принцип эффективности, subsidiarности, пропорциональности, безопасности юридических норм<sup>145</sup>. Уже с учетом этой базы, как специально указано в Разъяснениях к Европейской хартии<sup>146</sup>, последовало принятие многочисленных судебных актов, которые закрепили концепцию «хорошего или надлежащего управления» в качестве специальной гарантии частных лиц в административных процедурах.

Впоследствии Хартия ЕС, в статье 41 впервые в истории западноевропейских государств и во Франции в частности, нормативно закрепила принцип хорошего (надлежащего) управления как субъективное право частных лиц.

Нельзя игнорировать тот факт, что после принятия Хартии ЕС правовой статус частного лица новой единой Европы существенно укрепился, кроме права на надлежащее управление Европейской хартией закреплены иные специальные гарантии: право на доступ к документам, право на соразмерность наказания и т.д. Все эти средства защиты прежде не закреплялись как единые требования или стандарты правового положения личности в ЕС.

---

<sup>144</sup> Schmidt-Assmann E. Principes de base d'une réforme du droit administratif (parties 2 et 3) // RFDA. 2008. № 4. С. 669 (цит. по Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва. 2015. С. 283).

<sup>145</sup> Terré F. Introduction générale au droit // Paris : Dalloz, 2006. С. 269-270 (цит. по Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва. 2015. С. 284.).

<sup>146</sup> № 2007/С 303/02 // Страсбург 12.12.2007.

Однако сосредоточим свое внимание непосредственно на этом самостоятельном и универсальном институте, подлежащем применению для организации разнообразных административных процедур<sup>147</sup>, включая процедуру досудебного обжалования.

Статья 41 Европейской хартии носит общий характер, поскольку в ней закреплены только основные правомочия частных лиц, которыми они могут воспользоваться в рамках различных административных процедур. Право на хорошее управление состоит из права лица быть заслушанным при применении к нему индивидуальных мер, связанных с неблагоприятными последствиями, права на доступ к материалам дела или досье, а также общего принципа принятия административными органами мотивированных решений. Несмотря на то что Хартия ЕС только обрисовывает контуры права на надлежащее управление, она все равно занимает особое место в развитии правовой системы ЕС и его государств-членов. В самом деле, в этом нормативном акте закреплены принципиально иные механизмы взаимодействия личности и государства (административных органов).

Как было указано выше, ядро права на хорошее управление составляют три правомочия, и, анализируя эти гарантии, предоставленные частным лицам, можно прийти к выводу, что они имеют схожие характеристики с элементами права на защиту, закрепленного в статье 48 Хартии ЕС<sup>148</sup>. Главное совпадение – это цели закрепления гарантий, права на хорошее управление, то есть обеспечение возможности представить доказательства или ознакомиться с добытыми и находящимися в деле и т.д. Вместе с тем заметим, что в структуре Хартии ЕС право на хорошее управление (Глава V. Гражданство) упомянуто раньше, чем право на защиту (Глава VI. Правосудие). Такой подход можно признать обоснованным: количественно взаимодействие частных субъектов и административных органов превосходит уголовно-правовые. Однако

---

<sup>147</sup> Runavot M.-C. La «bonne administration»: consolidation d'un droit sous influence européenne // *Revue française de droit administratif*. № 2, mars-avril 2010.

<sup>148</sup> В соответствии с Разъяснениями к Европейской хартии право на защиту понимается в том же смысле, что в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская конвенция) (Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163.).



формальное разделение этих институтов вовсе не означает, что с точки зрения системного подхода право на хорошее управление не может опираться на право на защиту. Кроме того, в расширении гарантий заинтересовано все общество в целом. Такой запрос обуславливает требования к публичному субъекту (государству или наднациональному образованию) в том, чтобы им создавались удобные условия взаимодействия частного лица с ним и его органами. С одной стороны, публичный субъект наделен возможностью применения принуждения, а с другой – он может распоряжаться значительными материальными ресурсами, которые необходимы для реализации различных задач в сферах здравоохранения, образования, транспорта или коммунального обслуживания и удовлетворения иных общественных потребностей.

Административно-правовая доктрина может использовать институты уголовно-правовой сферы, в особенности там, где получение какого-либо блага для частного субъекта зависит от действий (решений) административных органов. Именно поэтому теория пошла по пути, согласно которому содержательно право на надлежащее управление воспринимает институты права на защиту, несмотря на то что эти понятия из разных отраслей права.

В самом деле, право на защиту на уровне ЕС относительно давно является фундаментальным принципом коммунитарного права, которое может быть применено в любой процедуре, если по ее результатам частное лицо может быть привлечено к какой-либо ответственности<sup>149</sup> или если она может повлечь схожие последствия. Как, например, «в случае отказа в выдаче лицензии на рыбную ловлю с помощью судна только на том основании, что оно использовалось до этого для незаконного лова»<sup>150</sup>. Другими словами, решение административного органа должно быть обосновано, причем против использованных в соответствующем решении доводов частный субъект должен иметь возможность принести возражения, образующие его позицию – именно это составляет право на защиту.

---

<sup>149</sup> CJCE, 13 février. 1979, Hoffmann-La Roche c/ Commission [Vitamines], affaire 85/76 // Rec. 461

<sup>150</sup> CJCE, 29 juin 1994, Fiskano c/ Commission, affaire C-135/92. // Rec. I. 2885.

Более того, позднее право на защиту стало рассматриваться как необходимая гарантия, применяемая в рамках любой административной процедуры, то есть когда в результате любого обращения частного лица оно получает административный акт<sup>151</sup>. Это обосновано тем, что в случае дальнейшего обжалования административных актов, принятых по заявлениям частных лиц, они могли еще на этапе их принятия представить свои возражения (предложения), защищая тем самым свои права, а также исключая обжалование принятого административного акта в дальнейшем.

В связи с этим обратимся к конкретным примерам расширения права на хорошее управление за счет права на защиту. Наиболее важным элементом права на защиту в уголовно-правовой сфере является презумпция невиновности. Эта презумпция закреплена в настоящее время частью 1 статьи 48 Хартии ЕС. Без этой гарантии, несомненно, нельзя себе представить уголовный процесс, иными словами, эта презумпция – краеугольный камень в сфере уголовного права<sup>152</sup>.

Включение презумпции невиновности в досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов имеет свои пределы и ограничения, поэтому проникает через отдельные элементы. Это, безусловно, связано как с формальным разделением административных и уголовных отраслей, так и с существом данных отношений.

Презумпция невиновности, как известно, распадается на две автономные гарантии: обвиняемое лицо считается невиновным, пока обратное не будет установлено судом в рамках специальной процедуры, то есть бремя доказывания виновности лежит на компетентных органах, а также то, что все неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в его пользу<sup>153</sup>.

Обязанность компетентных органов доказывать виновность лица, в частности, запрещает следователям или суду напрямую свидетельствовать или, по крайней мере, способствовать формированию мнения о том, что виновность

---

<sup>151</sup> CJCE, 10 juillet 1986, Belgique c/ Commission, affaire 234/84 // Rec. 2263.

<sup>152</sup> О роли презумпции невинности в праве ЕС см., напр.: Кудрявцев М. А. Концепция прав человека в Хартии Европейского союза об основных правах // Международное правосудие. 2013. № 2. С. 40 - 54.

<sup>153</sup> См. более подробно: Параграф 4 Тема 5 Конституционное право России: Учебное пособие (3-е издание, переработанное и дополненное) Безрукова А.В. (М.: Юстицинформ, 2015. 304 с.).

обвиняемого (подсудимого) лица установлена. Идентично презумпция невиновности применяется к действиям административных органов, то есть они обязаны воздерживаться от неправомерного поведения, указывающего на доказанность вины частного лица и т.п. В этом случае такие действия будут признаны основанием для применения мер ответственности, например, путем возмещения вреда частному лицу. Представленные выводы проистекают из судебного решения, в котором должностные лица Европейской комиссии по борьбе с мошенничеством обнародовали информацию о ходе административного рассмотрения, и это явилось нарушением прав служащих Европейской комиссии, поэтому пострадавший может требовать возмещение вреда<sup>154</sup>.

Описанная выше ситуация демонстрирует необходимость надлежащего поведения должностных лиц, через действия и решения которых «рождается» акт административного органа, поскольку презумпция невиновности подлежит применению в особенности к тем сферам, где есть применение мер ответственности или непосредственного административного принуждения. Кроме того, не стоит упускать из виду, что сам термин «надлежащее управление» содержит требование к надлежащему служебному поведению должностных лиц, так как эта доктрина не может подразумевать доминирование публичных интересов над частными. Поэтому нарушение презумпции невиновности в схожих случаях должно рассматриваться как автоматическое нарушение права на хорошее управление. В самом деле, надлежащее служебное поведение должностных лиц административного органа исключает доведение до общественности данных о ходе производства либо представление комментариев, любой иной информации, направленной на формирование мнения о виновности (противоправности действий) служащих, как в указанном деле, или частного субъекта, который участвует в каком-либо ином административном производстве.

---

<sup>154</sup> TPI, 8 juillet 2008, Franchet et Byk, affaire T-48/05 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=T-48/05&td=ALL> (Дата обп.: 02.08.2020).

Вместе с этим применение презумпции невиновности в административно-правовой сфере не имеет абсолютного характера. Поэтому ее действие вовсе не исключает принятие каких-либо обеспечительных мер в случае необходимости. Например, административный орган может заморозить денежные средства или какие-либо иные активы. При этом сами по себе примененные ограничительные меры не являются мерами ответственности или санкциями, они имеют промежуточное значение. В связи с этим эти меры не свидетельствуют об установлении (отсутствии) вины частного лица<sup>155</sup>.

В качестве другого примера отметим такую возможность, как не свидетельствовать против себя самого. Она не применяется в сфере досудебного обжалования, так как у административных органов ограничен арсенал средств по сравнению с уголовным следствием (например, административные органы не наделены полномочием вести оперативно-розыскные мероприятия). В связи с этим Европейский суд справедливости постановил<sup>156</sup>, что административные органы могут запрашивать любые необходимые сведения (договоры, акты или другие доказательства) от проверяемого субъекта. Такой запрос не нарушает право на защиту частного лица, в отношении которого ведется соответствующее административное производство. Иными словами, направленное требование не свидетельствует о виновности частного лица. При этом в случае получения соответствующего запроса частному субъекту подлежит предоставить затребованную информацию, документы, материалы и т.п., потому что эта обязанность частного субъекта основана на законном требовании. Вместе с тем только после изучения полученных материалов компетентный орган может дать юридическую квалификацию. Поэтому частный субъект не может самостоятельно решать, может ли на их основе быть установлено правонарушение, поскольку именно административный орган, ведущий соответствующее производство, устанавливает виновность.

---

<sup>155</sup> TPI, 2 septembre 2009, El Morabit c/ Commission, affaire T-37 et 323/07 // Rec. II. 131\* Pub. somm.

<sup>156</sup> CJCE, 18 octobre 1989, Orkem c/ Commission, affaire 374/87 // Rec. 3283.

Одновременно с этим отметим, что право ЕС не ставит перед собой цель ограничивать исключительно частную сторону, и поэтому, в частности, Европейской хартией обеспечена возможность ознакомления с материалами дела, которыми обладают административные органы. Заложенный в статье 41 Хартии ЕС механизм сам по себе не означает, что на административных органах лежит исключительная обязанность публиковать материалы дела или сделать их доступными каким-либо иным образом. Этот механизм подразумевает, что инициатива частного лица порождает обязанность административного органа обеспечить доступ к материалам дела<sup>157</sup>.

Завершая в этой части параграф, отметим, что в настоящее время статья 41 Европейской хартии не только формально закрепила понятие права на надлежащее управление, но и определила новые условия взаимоотношений между личностью и государством. Эти условия состоят в совокупности гарантированных субъективных прав, причем они направлены на ограничение административного усмотрения в первую очередь в рамках административных производств, включая досудебное обжалование. При всем при этом судебная практика при рассмотрении различных споров с подачи сторон пришла к выводу, что право на хорошее управление охватывает не только административно-правовые средства, оно может быть расширено за счет иных правовых гарантий, которые образуют право на защиту, поскольку природа правовых отношений в административной сфере (в особенности, в области административных контрольных производств) схожа с уголовно-правовыми институтами.

Рассмотрев понятие «права на хорошее (надлежащее) управление» на наднациональном уровне, следует обратиться к французскому опыту и практике, в частности, касающимся института досудебного обжалования действий (бездействия) и решений административных органов.

Переход на национальный уровень в части применения понятия «права на хорошее управление» невозможен без исследования одного

---

<sup>157</sup> TPI, 11 juillet 2002, *Hyper c/ Commission*, affaire T-205/99, Rec. 2002, p. II-03141. См. также *L'observateur de Bruxelles Bimestriel d'informations européennes*. №49 - Octobre 2002 - Barreau de Paris - Conférence des Bâtonniers // URL: <http://www.dbfbruxelles.eu/wp-content/uploads/2013/09/Obs49.pdf> (Дата обр.: 02.08.2020).

из принципов организации правовой системы Европейского союза и ее государств-членов. Речь идет о принципе процессуальной и институциональной автономии государств-членов ЕС<sup>158</sup>.

Становление Европейского союза, как известно, происходило на четырех свободах: свободы перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Соблюдение этих свобод обеспечивается путем установления на межгосударственном уровне норм, направленных на поддержание конкуренции<sup>159</sup>. Поэтому принцип процессуальной и институциональной автономии<sup>160</sup> государств-членов ЕС подразумевает, что на наднациональном уровне закреплены основы, определяющие начала правового регулирования, а государства-члены ЕС, в свою очередь, уже самостоятельно устанавливают особенности применения общеевропейских норм. Этот довод можно проиллюстрировать следующим примером.

Европейский суд справедливости, разбирая в 1993 году дело о защите конкуренции указал<sup>161</sup>, что административные процедуры, которые установлены на уровне государства в какой-либо области, могут иметь отличия от закрепленных на уровне союза, поскольку это проявление принципа процессуальной и институциональной автономии государств-членов ЕС. При всем при этом, по существу, право ЕС, а точнее, судебная практика, устанавливает только одно ограничение: главное, чтобы национальные правила обеспечивали конкуренцию, а также соблюдение права на защиту и иных прав, гарантированных на уровне ЕС. Обязанность проверять на соответствие национальные административные процедуры установленным наднациональным гарантиям закреплена за судебными органами государств-членов ЕС в качестве первого уровня. Вторым, естественно, выступает судебная система союза.

---

<sup>158</sup> CJCE, 10 novembre. 1993, Otto, affaire C-60/92 // Rec. I. 5683; CJCE, 11 janvier 2001 Kofisa Italia Srl, C-1/99 et Siples Srl, C-226/99 // URL: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>159</sup> См.: Раздел VII Общие правила о конкуренции, налогообложении и сближении законодательств Части III Договора о функционировании Европейского союза // URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>160</sup> CJCE, 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor, Affaires jointes 205 à 215/82 // URL: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>161</sup> CJCE, 10 novembre 1993, Otto, affaire C-60/92, Rec. I. 5683.

Повторно к принципу процессуальной и институциональной автономии государств-членов ЕС Европейский суд справедливости вернулся в 2001 году по заявлению компании *KOFISA ITALIA*.

Суд в этом деле определил, что в статьях 243 и 245 регламента Совета от 12 октября 1992 № 2913/92, который ввел в действие Таможенный кодекс Европейского сообщества<sup>162</sup>, перечислены два способа обжалования действий (бездействия) или решений административных органов: досудебный и судебный. Причем, стоит заметить, что редакция статьи 243 просто перечисляет эти две процедуры: «Обжалование может осуществляться...» и далее идет указание на озвученные способы. В этой связи следует согласиться с мнением суда, который указал, что конструкция нормы по задумке ее авторов не предполагает обязательное установление двухэтапной процедуры обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в случае имплементации рассматриваемого регламента Совета на национальном уровне. Другими словами, государства, которые входят в ЕС, вправе самостоятельно выбрать модель соотношения судебного и досудебного способа защиты прав и свобод частных лиц на основе принципа процессуальной и институциональной автономии государств-членов ЕС<sup>163</sup>.

В условиях появления новой наднациональной правовой системы продолжилось развитие французской теории и практики досудебного обжалования действий (бездействия) и решений административных органов.

В этом исследовании мы уже неоднократно возвращались к статье 41 Хартии ЕС, которая закрепила новый принцип взаимодействия частных лиц и публичных субъектов, определив основные характеристики права на хорошее управление.

---

<sup>162</sup> URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:FR:PDF> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>163</sup> В одном из недавних дел Суд Европейского союза (CJUE, 1ère Chambre, 13 mars 2014, Global Trans Lodzhistik OOD / Nachalnik na Mitnitsa Stolichna, affaires jointes -29/13 et C-30/13 // (URL: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034)) (Дата обр.: 02.08.2020) повторно вернулся к соотношению процедуры обжалования в рамках Таможенного кодекса. Он постановил, что государства-члены ЕС самостоятельно выбирают модель: создают двухэтапную процедуру или параллельную, главное, чтобы выбранная на уровне государств-членов ЕС модель должна обеспечивать достижение целей европейской интеграции.

При этом процесс развития административно-правовой доктрины во Франции схож с практикой ЕС: гарантии, закрепленные в настоящее время в статье 41 Европейской хартии, появились во французской правовой системе задолго до нее – она лишь «подтвердила» правильность развития административно-правовой доктрины и практики во Франции.

Вместе с этим отметим позицию французской ученой Н. Пуле-Жибо Леклерк, которая в 1992 году выражала следующее мнение о необходимости административных органов мотивировать свои решения: «Обязанность мотивировать свои решения уже в меньшей степени рассматривается изолированно, скорее ее следует включать в качестве элемента общей обязанности по улучшению защиты администрируемых лиц за рамками административной судебной процедуры»<sup>164</sup>.

Чуть позже немецкий ученый Э. Эйзенберг также отмечал, что возможность частных лиц получить от административных органов мотивированное решение, а также право быть заслушанным, являют собой «скелет» досудебного порядка обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в той мере, когда «они регулируют участие граждан, или заинтересованной стороны, в процессе выработки решения и должны приводить к оптимальной защите прав и интересов граждан после его принятия. Кроме того, эти средства имеют своей целью улучшить качество самого решения, а также способствовать согласию с ним со стороны заинтересованного лица или лиц»<sup>165</sup>.

Из представленных мнений можно сделать вывод, что право на хорошее управление и его отдельные элементы играют особую роль, поскольку они не образуют замкнутую систему. Наоборот, они, как показывает практика, с одной стороны, способствуют развитию досудебного обжалования, а с другой, предоставляют новые гарантии частным лицам. В самом деле, как показывает судебная практика на уровне ЕС, обязанность указывать мотивы принятия

---

<sup>164</sup> Poulet-Gibot Leclerc N. Le Conseil d'État et le contenu de la motivation des actes administratifs // Chronique Dalloz. 1992. С. 66.

<sup>165</sup> Eisenberg E. L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles - Étude comparative en France et en Allemagne // Paris. L'Harmattan. 2000. С. 28.



административного акта не только может быть обоснована с формальной точки зрения, поскольку того требует закон<sup>166</sup>, она также важна с точки зрения восстановления прав и свобод частных лиц (права на защиту).

При этом французская административно-правовая теория и практика стала рассматривать элементы права на хорошее или надлежащее управление в иной плоскости. Речь в данном случае идет о процессуальном аспекте: коль скоро право на хорошее управление позволяет не только запрашивать документы и прочие материалы, но представлять доказательства, такая конфигурация отношений говорит о наличии отдельных элементов состязательности при досудебном обжаловании административных актов. Иными словами, судебная практика во Франции предложила рассматривать состязательность не только как принцип организации судебного процесса<sup>167</sup>. Действительно, под состязательностью обычно понимается такой способ организации процесса по разрешению споров (прежде всего, в судебном порядке), когда сторонам спора гарантированы возможности представить доказательства и довести до суда свои позиции, то есть состязание (соперничество) осуществляется путем использования сторонами правовых средств защиты<sup>168</sup>.

Не вызывает сомнений, что в настоящее время состязательная модель является первоосновой судопроизводства, хотя, безусловно, существует ряд иных принципов (устности, диспозитивности и проч.). Помимо этого, следует признать, что в настоящее время именно состязательность делает судопроизводство таким, каким мы его знаем. Однако применение состязательности в рамках процедуры досудебного обжалования осуществляется через внедрение отдельных элементов, так как она изначально построена на ином подходе. Административный орган разрешает спор и обеспечивает реализацию субъективных прав и обязанности частного лица в дальнейшем. Кроме того, его возможности несравнимы

---

<sup>166</sup> Как например, это закреплено в Законе о мотивации.

<sup>167</sup> CE, 8 nov. 1963, *Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle* // AJDA 1964. CJCE, 19 octobre 1983, *Lucchini c/ Commission*, aff. 179/82, pt 27 // Rec. 3083; CJCE, 29 janvier 1985, *PF. c/ Commission*, aff. n°228/83, pt 23 // Rec. 275. 480.

<sup>168</sup> См., напр.: § 3 Главы 3 «Гражданский процесс: учебник» (Аргунов В.В., Борисова Е.А., Бочарова Н.С. и др.; под ред. Треушниковой М.К. 5-е изд., перераб. и доп. // М.: Статут. 2014. 960 с.).

с возможностями частных лиц: помимо профессиональных, материальных или организационных ресурсов. Поэтому законодатель и судебная практика во Франции стараются укрепить статус частного лица.

Кодекс о регулировании отношений населения и администрации, как указывалось неоднократно, заменил множество разных нормативно-правовых актов, в том числе Закон от 17 июля 1978 г. № 78-753 «О мерах по улучшению отношений между администрацией и обществом и о различных положениях административного, социального и фискального порядка»<sup>169</sup>. Новый Кодекс сохранил гарантии частных лиц на доступ к затрагивающему его информационному досье, если доступ не нарушает условия конфиденциальности, профессиональной или коммерческой тайны. В самом деле, право на доступ к затрагивающим документам должно рассматриваться в качестве элемента принципа состязательности в рамках досудебного порядка обжалования<sup>170</sup>, ведь он обеспечивает возможность ознакомиться с правовой позицией административного органа и представлять свою. Другими словами, возможность доступа к материалам позволяет реализовать право на защиту своих прав любым законным способом, что гарантировано не только Европейской хартией, но и французским основным законом<sup>171</sup>.

Ранее Государственный совет в решении по так называемому делу Теста (*Testa*)<sup>172</sup> указал, что административный орган отказал в удовлетворении

---

<sup>169</sup> URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>170</sup> Runavot M.- С. Указ. соч.

<sup>171</sup> Формально ни одна из статей Конституции Франции не гарантирует право на защиту. Однако Конституционный совет в 1976 году упомянул о нем в качестве «основного принципа, гарантированного законами Республики» (Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, cons. 2 // URL: [http://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-76-70.pdf](http://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-76-70.pdf) (Дата обр.: 02.08.2020)). При этом для Конституционного совета необходимость гарантирования данного права представлялась как нечто очевидное и само собой разумеющееся ввиду своей конституционной природы. Вместе с этим Конституционный совет в 2006 году в решении от 27 июля 2006 (Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 // Journal officiel du 3 août 2006, page 11541, texte n° 2) вернулся к рассмотрению конституционных основ права на защиту и признал, что оно вытекает из статьи 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 года (далее – Декларация 1789 года), входящую в конституционный блок (это понятие впервые выведено в Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971 (Journal officiel du 18.07.1971, p. 7114). Оно включает, помимо Декларации, Конституцию 1958 года, преамбулу к Конституции 1946 года и Хартию окружающей среды 2004 года.

<sup>172</sup> CE, 29 mars 1985, Testa, №45311;46374 // Rec. p. 93.

заявления, поступившего от частного лица, о доступе к административному досье, просто «промолчал»<sup>173</sup>.

В этой связи Государственный совет признал, что административный орган однозначно ограничил частного субъекта, нарушив принцип состязательности, поскольку такие действия не соответствуют установленному уровню правовых гарантий: право подать ходатайство о мотивах принятого решения и получить их было обеспечено статьей 5 Закона от 11 июля 1979 г. № 79-587 «О мотивации административных актов и улучшения отношений между администрацией и обществом» (далее – Закон о мотивации решений)<sup>174</sup> (в настоящее время это право гарантировано статьей L232-4 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации)<sup>175</sup>.

Аналогичным образом следует рассматривать право каждого лица быть заслушанным до принятия итогового решения по его делу. Данная гарантия, будучи специальным инструментом обеспечения участия частного лица в производстве по делу, также «родилась» благодаря решению Государственного совета в 1913 году<sup>176</sup>. Несмотря на то что данное право во Франции не имеет нормативной основы, оно гарантируется Государственным советом и рассматривается им как элемент права на защиту<sup>177</sup>, что соответствует, безусловно, наднациональным требованиям, проистекающим из статьи 41 Хартии ЕС и обеспечивает правовое противоборство сторон административного спора.

В качестве итога будет уместно воспроизвести мнение известного французского ученого в области административного права Г. Брэбана.

---

<sup>173</sup> Более подробно в параграфе 3 настоящей главы раскрыт институт подразумеваемых (имплицитных) решений, на основании которых возможно возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей частных лиц без материального документа.

<sup>174</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>175</sup> Схожие выводы Государственный совет сделал в деле по жалобе господина Са, который оспаривал отказ министра внутренних дел в ознакомлении с мотивами принятого решения. Государственный совет постановил, что этот министр ограничил частного лица с точки зрения состязательности и возможности сформировать правовую позицию в рамках досудебного обжалования (См., напр.: Курындин П. А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России // Академический юридический журнал -№ 3 (69) 2017. – С. 46-60).

<sup>176</sup> CE, 20 juin 1913 // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577&dateTexte> (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>177</sup> CE, 04 juin 2014, №°370515, 2me / 7me SSR // URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v\\_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16) (Дата обр.: 02.08.2020).

Он утверждал, что право на хорошее (надлежащее) управление прекрасно сочетается с иными правами<sup>178</sup>, это взаимодействие образует «взаимосвязанную систему правовых норм, направленных на защиту граждан от Администрации»<sup>179</sup>. Причем образованная система правовых гарантий отличается открытостью и восприимчива к изменениям в зависимости от конкретных условий развития общества. Действительно, через право на хорошее управление стало возможным взаимоувязать различные правовые гарантии (помимо рассмотренных выше), которые в классическом понимании не относятся к досудебному обжалованию действий (бездействия) или решений административных органов.

Так, в настоящее время эффективность досудебного обжалования под влиянием права на хорошее управление может быть повышена в рамках специальной проверки разумности сроков, а также принципа беспристрастности и справедливости. Действительно, во Франции судебная практика отдельно исследует вопрос разумности сроков рассмотрения дел. Однако такая проверка осуществляется параллельно с изучением соблюдения иных гарантий, поскольку это не самостоятельный принцип<sup>180</sup>. В любом случае соблюдение сроков рассмотрения жалоб частных лиц в рамках досудебного обжалования не должно зависеть от сложной структуры органов, проблем в разграничении компетенции между органами или пробелов в законодательстве, либо от каких-то субъективных причин. Другими словами, отсутствие должной квалификации должностного лица или конфликт интересов в спорной ситуации не должны влиять на результат разрешения административного спора в установленные сроки. Для предотвращения таких ситуаций помимо проверки сроков рассмотрения жалоб Государственный совет стал применять принцип беспристрастности в отношении должностных лиц административных органов, в полномочия которых входит подготовка итогового решения по делу и поведение

---

<sup>178</sup> В настоящее время они закреплены в статьях 42-43 Хартии ЕС, гарантирующих право на доступ к документам или на обращение к Посреднику.

<sup>179</sup> Braibant G. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires // Paris, Éd. du Seuil.2001. С. 212.

<sup>180</sup> CE, 4 mai 1959, *Sieur Jugeau*, req. n° 32083: *Lebon* 287 ; CE, 8 novembre 1963, *Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle*, CE, ass., 3 décembre 1999, *Caisse de crédit mutuel de Bain Tresboeuf*, Rec. p. 397

которых способно оказать негативное влияние на интересы частных лиц<sup>181</sup>. Вместе с тем принцип беспристрастности пока не стал основой досудебного обжалования административных актов – Государственный совет обосновал ограниченную сферу его применения в рамках досудебного обжалования<sup>182</sup>. Это связано с тем, что беспристрастность не согласуется с централизованными и иерархическими принципами построения системы административных органов.

Поэтому еще раз подчеркнем, что в современных условиях динамичной жизни от административного законодательства и практики требуются гибкость и быстрота, в том числе для защиты прав и свобод. В связи с этим право на хорошее или надлежащее управление может выступить таким средством.

На уровне ЕС это право рассматривают как правовой принцип, во Франции оно больше связано с состязательностью и правом на защиту. Однако, несмотря на различные подходы в понимании природы данного права, следует признать, что частные лица получили новые возможности в рамках взаимодействия с административными органами, включая процедуру досудебного обжалования. В самом деле, фактические и юридические возможности административных органов несравнимы с возможностями частных субъектов и, более того, частное лицо зависит от принимаемого со стороны административных органов решения: ведь они чаще всего распоряжаются тем или иным благом (недвижимость, налоговые выплаты, медицинская помощь и т.д.), а также разрешают административный спор. Все это и подтолкнуло к укреплению статуса частного лица в административной сфере в ЕС и Франции.

---

<sup>181</sup> CE, 4 mars 1949, *Sieur Trèbes et autres*, req. n<sup>os</sup> 88959, 90561, 90885 et 91603 // *Rec. Lebon* 105.

<sup>182</sup> Курындин П.А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России. С. 52.

## **§ 2. Соотношение права на судебную защиту и права на досудебное обжалование**

В настоящее время право на судебную защиту для европейской правовой теории – это необходимая гарантия, которая обеспечивает интересы прежде всего частных субъектов в отношениях с государством (его органами). Более того, и международно-правовыми актами предусмотрена обязанность государства обеспечить это право, то есть сам по себе институт судебной защиты является общепризнанным мировым стандартом. Для этого международно-правовыми актами создаются условия процессуальной реализации данного права и гарантируются справедливость, беспристрастность и публичность разбирательства, равенство сторон, независимость судей и т.п. Кроме того, Россия и Франция на европейском уровне включены в систему контроля за соблюдением права на судебную защиту<sup>183</sup>.

В сравнении с правом на судебную защиту право на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов не регламентируется настолько подробно, хотя признается как специальная международная гарантия (например, пункт 2 статьи 17 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует каждому человеку право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств<sup>184</sup>).

Получается, что определение объема и порядка реализации права на судебную защиту и права на досудебное обжалование остается на усмотрение каждого государства. В этом и есть природа различий национальных правовых систем, то есть это основа для формирования особенностей этих двух способов защиты прав и свобод частных лиц.

В контексте представленной части исследования представляется необходимым начать с конституционно-правовых основ права на судебную

---

<sup>183</sup> Например, статья 6 Европейской конвенции.

<sup>184</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (Дата обр.: 02.08.2020).

защиту и права на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов.

Действующая Конституция Франции в отличие от российского Основного закона<sup>185</sup> непосредственно не закрепляет право на судебное обжалование решений или действий (бездействия), прежде всего, административных органов. При этом, как было указано в предыдущем параграфе, данное право Конституционный совет вывел из статей 12 и 16 Декларации 1789 года, а также подтвердил конституционную природу этого права, поскольку нормативный источник входит в так называемый конституционный блок. Формальное основание права на судебную защиту определено следующим образом: «Гарантия прав человека и гражданина являет собой цель публичной власти, она должна, таким образом, способствовать общему процветанию, а не отдельным лицам» (статья 12), в противном случае в том «Обществе, где отсутствует защита прав [...], нет и Конституции» (статья 16).

Аналогичные конституционно-правовые нормы применяются для определения оснований права на досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов<sup>186</sup>.

В России конституционной основой права на досудебное обжалование является часть 2 статьи 45 Конституции РФ, которая в общем виде закрепила право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Таким образом, именно на законодателе лежит обязанность определить порядок реализации права на судебную защиту и права на досудебное обжалование (объект обжалования, объем прав заявителя, сроки, полномочия и проч.). При этом если механизм судебного обжалования подробно регламентирован как на международном уровне, так и на уровне конституций, то

---

<sup>185</sup> Часть 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации закрепила право каждого на судебную защиту // Принята всенародным голосованием 12.12.1993//Российская газета. 1993. № 237.

<sup>186</sup> Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, cons. 2, Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 // URL: [http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf](http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf) (Дата обр.: 02.08.2020).

в отношении досудебного способа защиты прав и свобод частных лиц определены только общие контуры.

Одним из вариантов сравнения права на судебную защиту и права на досудебное обжалование может быть вариант раскрытия совокупности правомочий частных лиц, закрепленных в различных источниках. Например, право на судебную защиту включает в себя в общем виде следующие элементы: право на законного судью, право на законное и обоснованное решение, а также – на его исполнение<sup>187</sup>. При этом реализация частным лицом права на досудебное обжалование также опосредуется через урегулированную процессуальную форму, где есть стороны спора, субъект его разрешающий. Поэтому содержание права на досудебное обжалование может быть определено схожим образом. Однако сравнение этих прав с точки зрения отдельных элементов, объема и характеристик правомочий, как представляется, не отличается новизной и не позволит найти новые подходы для улучшения уровня защиты прав и свобод частных лиц<sup>188</sup>. В центре внимания будут вопросы, раскрывающие взаимосвязь и взаимное влияние судебного и досудебного способов защиты прав и свобод частных лиц.

Главный признак досудебного и судебного способа защиты – это возможность частных лиц защитить свои права и свободы в рамках административной деятельности. Вопрос о соотношении этих способов относится к компетенции законодателя.

Одним из возможных вариантов такого контроля может являться институт ответственности правительства или отдельных министров перед парламентом.

---

<sup>187</sup> См., напр.: Чечина Н. А. Основные направления развития советского гражданского процессуального права // Л. 1987. С. 45; Gilbert G. Le droit au juge: droit ou slogan? URL: [http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011\\_10\\_24\\_guillaume.htm](http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_10_24_guillaume.htm) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>188</sup> Стоит отметить позицию Конституционного Суда Российской Федерации. Он неоднократно указывал, что «досудебный порядок урегулирования спора направлен на оперативное разрешение конфликтов непосредственно в уполномоченных государственных органах и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающий конституционное право на судебную защиту» (см. определения от 16 ноября 2000 года № 238-О «По жалобе ТОО "Эконт" на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 231, 247, 279, 371 и 379 Таможенного кодекса Российской Федерации», от 23 октября 2014 года № 2481-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Платонова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 445 Гражданского кодекса Российской Федерации», от 27.06.2017 № 1209-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шабанова Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 138 Налогового кодекса Российской Федерации» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)).



Впрочем, он не способен быть универсальным средством, так как это довольно тяжеловесный механизм. В самом деле, трудно представить, каким образом с помощью института выражения недоверия может осуществляться борьба с мелкими и постоянными нарушениями или злоупотреблениями. Так, парламент как публично-властный институт с его внутренней организационной структурой направлен на выработку политических решений и поиск компромиссов по основным направлениям деятельности государства, причем решения парламента и его органов, как известно, обычно принимаются коллегиально. Поэтому представляется маловероятным, что в рамках парламентской деятельности возможно оперативное установление причин нарушений и быстрое воздействие для их устранения. В качестве примера можно обратиться к временам IV Французской республики, которая имела сильный по полномочиям, но весьма неэффективный с точки зрения их реализации Парламент<sup>189</sup>. Сложившаяся система высших органов власти IV Французской республики, в свою очередь, привела к многочисленным политическим кризисам и появлению в 1958 году уже V Французской республики с относительно сильной исполнительной властью и парламентом с ограниченными, или так называемыми «рационализированными», полномочиями<sup>190</sup>.

В условиях поиска эффективного контроля над полномочиями административных органов принципиально возможно возложение всего бремени контроля на судебные органы, которые как раз и занимались бы проверкой законности действий (бездействия) или решений административных органов с точки зрения ограничения дискреционных полномочий. В этой связи заметим, что право на судебную защиту имеет в актуальных условиях практически универсальное значение, поскольку в современном обществе право «проникает» во все общественные отношения<sup>191</sup> и является главным регулятором

---

<sup>189</sup> Парламент имел большое количество полномочий, но не смог из-за своей «неповоротливости» («процедуры ради процедур») обезопасить государство от общественных потрясений. См. Подраздел 3 Главы 1 Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R. *Droit constitutionnel* // Dalloz. 11 ED. 2008. С. 548-555.

<sup>190</sup> Теория рационализированного парламента разработана Миркиным-Гецевичем Б.С. // URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/letter/124/%CC/8126> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>191</sup> Во Франции для описания данного явления используется термин «юрисдикционализация» // Gilbert G. Указ. соч.

отношений<sup>192</sup>. В целом процесс возрастания роли права вызван упадком традиционных религий, изменением структуры общества, появлением новых средств коммуникации и обмена информации, с одной стороны, и развитием информационного или цифрового общества в новых условиях рыночной экономики, которая ставит своей целью улучшение качества жизни (увеличение продолжительности жизни, доступность медицины, получение образования всеми слоями населения и т.п.), с другой. Поэтому и происходит переосмысление функций судебной защиты, строящейся на принципах независимости, состязательности и беспристрастности, что, несомненно, необходимо для всестороннего и объективного разрешения спора. В этой связи в научной литературе появляются работы, в которых поддерживается идея расширения судебного способа защиты прав и свобод частных субъектов<sup>193</sup>, хотя не все исследователи полагают данное направление верным<sup>194</sup>. При этом позиция сторонников расширения судебного способа защиты прав и свобод подкреплена мнением Конституционного Суда Российской Федерации, который в одном из дел признал *de facto* и *de jure*, что «именно суду принадлежит исключительное полномочие принимать окончательные решения в споре о праве, в том числе по делам, возникающим из налоговых правоотношений»<sup>195</sup>.

Во Франции рассмотрение административных споров и принятие окончательных решений по ним отнесено к подсудности специальной ветви судов, которые отделены от судов, рассматривающих гражданские и уголовные дела. Однако первоначально разрешение административно-правовых

---

<sup>192</sup> См., напр.: Арановский К. В., Князев С. Д. Пользуясь приглашением // Журнал российского права. - 2007. - № 10. - С. 151-162.

<sup>193</sup> См., напр.: Коновалов А. О. Некоторые проблемы использования судебного способа защиты конституционного права на доступ к информации о деятельности судов (на материалах Новосибирской области) // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1101 – 1107; Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. 2013. № 11. С. 135 – 150; Никитин С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля // Антология научной мысли : -М. : Статут 2008. -С. 554 – 564.

<sup>194</sup> См. более подробно: Юрков Б.Н. Проблемы судебного контроля и надзора в советском государственном управлении : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.03 / Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. - Харьков, 1988. - 440 с.

<sup>195</sup> Постановление КС РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Варм"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 2.

споров было исключительной прерогативой самой исполнительной власти<sup>196</sup>. Это легко проследить на примере Государственного совета во Франции<sup>197</sup>: изначально этот орган был создан для ведомственного контроля, но впоследствии «приобрел» судебные функции (во второй половине XIX века)<sup>198</sup>. После этого расширения полномочий и стало возможным формирование системы специальных (административных) судов, включающей различные административные суды.

В настоящее время обжалование административных актов во Франции возможно через систему административной юстиции, которая действует на основании принципа состязательности<sup>199</sup>. Однако при всем при этом по своей природе судебный процесс остается инквизиционным производством, то есть характеризуется активностью суда<sup>200</sup>. Эта последняя черта предопределяет, что, несмотря на наличие внешней инициативы частного лица для возбуждения дела и необходимость подкреплять ее доказательствами, существует объективная обязанность суда устанавливать все обстоятельства административного спора. Одновременно с этим указанная особенность предоставляет возможность административному суду истребовать дополнительные доказательства, пояснения, перераспределять бремя доказывания между сторонами спора. Иными словами, судебные органы имеют возможность влиять на предмет рассмотрения и предмет доказывания в рамках производства по заявлению, поданному частным лицом.

В связи с указанными полномочиями административных судов закономерны вопросы: что является предметом судебного рассмотрения? исследуют ли административные суды основания и оценивают ли выбор конкретного способа действия административного органа либо мотивов

---

<sup>196</sup> Французский Кодекс административного правосудия. Под ред.: Беше-Головко К., Талапиной Э.В. // М.: Проспект. 2019. С.8.

<sup>197</sup> Во Франции в теории права и законодательстве разделяют две ветви судебных органов: суды общей юрисдикции и систему специальных (административных) судов (Ж. Ведель. Указ. соч. С. 308 и далее).

<sup>198</sup> Разгильдеев А. В. Указ. соч. С. 138.

<sup>199</sup> Первоначально этот принцип был выведен Государственным советом в судебных решениях: см., напр., CE, 24 octobre 1969, Gougeon ; 12 novembre 1969, Pasquier // AJDA 1979.707. В настоящее время он закреплен непосредственно в статье L5 Кодекса административного правосудия. Однако Государственный совет периодически возвращается к необходимости подтверждения данного принципа: CE, 13 février 2006, Sté Fiducial Informatique et Sté Fiducial Expertise // Rec. 67.

<sup>200</sup> Waline J. Указ. соч. С. 622.

и целей принятия того или иного административного акта? и если ответ положительный, то в каком объеме возможно вмешательство административного суда в эту сферу? как судебная деятельность соотносится с процедурой досудебного обжалования?

Рассмотрение дела в судебных органах во Франции возможно только по заявлению (жалобе) частного лица, которое определяет предмет требований (см. статью R411-1 Кодекса административного правосудия). Подавая заявление в административный суд, частное лицо перед ним ставит вопрос о проверке административного акта в части нарушения или угрозы нарушения прав и свобод властным (решающим) началом, на основании которого возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности частных лиц.

Во французской теории рассматривается, что властное (решающее) начало в административных актах может быть двух видов, то есть административные органы уполномочены действовать (принимать административные акты) двумя способами. Первый вариант – в силу прямого указания в законе, и это «связанная компетенция», второй – в силу наличия усмотрения (дискреционные полномочия)<sup>201</sup>. Другими словами, в первом случае речь идет о принятии решения, связанного компетенцией административного органа, как, например, при выдаче разрешения, когда административный орган обязан проверить наличие необходимого комплекта документов и принять положительное решение при выполнении условий. Во втором – оно связано с дискреционными полномочиями административного органа, то есть с возможностью самостоятельного выбора окончательного решения или способа действий для достижения поставленных задач. Безусловно, такое усмотрение находится в рамках, установленных законом<sup>202</sup>. Однако, как отмечал в свое время Д.М. Чечот, в теории права существуют позиции, которые указывают на неизбежность широкого административного усмотрения и оправдывают необходимость применения в сфере административного права «неопределенных

---

<sup>201</sup> Ж. Ведель. Указ. соч. С. 209.

<sup>202</sup> Galligan D. J. Pouvoir discrétionnaire et principe de légalité (Pouvoir discrétionnaire de l'administration et problèmes de responsabilité. 25 colloque de droit européen. Oxford (Royaume-Uni, 27-29 septembre 1995 // Strasbourg. 1997) С. 16.

правовых понятий», которые позволили бы административным органам руководствоваться усмотрением, а не нормами права<sup>203</sup>. Действительно, в свое время в научной литературе делались попытки размежевать «хороший» и «дурной» произвол, полагая, что первый имеет место быть в тех случаях, когда административный орган действует свободно, на основании предоставленных ему законом полномочий, а второй – когда «проявление воли направлено против закона»<sup>204</sup>.

Вместе с тем понимание дискреционных полномочий административных органов не может предполагать, что административный орган действует исключительно по своей воле, не связанной при принятии конкретного решения какой-либо нормой права. Наоборот, закон уполномочивает административный орган (его должностное лицо), например, на совершение какого-либо определенного действия, хотя применяемый нормативно-правовой акт не связывает совершение или несвершение действия с заранее предусмотренными условиями (например, отбор не менее 3 образцов для анализа при выдаче разрешения на продажу лекарства, а не одного). При этом получается, что при реализации дискреционных полномочий административного органа для частного лица становится важным содержание административного акта: положительное или негативное для частного лица, а не необходимость его принятия. Объяснение того факта, что административный орган остается относительно свободным в выборе оснований и способов действий, может быть простое, поскольку объективно невозможно практически предусмотреть все варианты административных актов. Б. М. Лазарев справедливо отмечал, что, если бы каждый шаг органа был связан с наступлением заранее определенных конкретных юридических фактов, «органы государства... оказались бы не в состоянии активно воздействовать на процессы, происходящие в жизни»<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> Чечот Д. М. Административная юстиция: Теоретические проблемы // Ленинградский государственный университет имени А. А. Жданова. Л.: Изд-во ЛГУ. 1973. С. 67-70.

<sup>204</sup> Р. Иеринг. Указ. соч. С. 260 и далее.

<sup>205</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органа государства. Советское государство и право. 1968. № 11. С. 33. (Цит. по Чечот Д.М. Указ. соч. С. 69).

Поэтому из сказанного можно сделать вывод, что между дискреционным полномочием и совершенно произвольным действием наличествует существенная разница: при совершении административным органом «действия по усмотрению» есть законодательная норма, произвольное – не имеет правового основания.

Однако не следует забывать, что в практической плоскости административные акты не могут быть охарактеризованы исключительно как принятые в рамках предоставленной компетенции или только на основании реализации дискреционных полномочий. Поэтому судебный контроль над законностью административных актов во Франции осуществляется по различным основаниям, методология такой деятельности имеет сформировавшийся характер. Речь в данном случае идет о том, что административные суды применяют соответствующие основания как в совокупности, так и по отдельности. Например, административными судами проверяется:

«- отсутствие компетенции: решение принято лицом или органом, не имеющим соответствующих полномочий;

- нарушение процедуры: решение принято с нарушением установленной формы или процедуры<sup>206</sup>;

- незаконность в мотивах: ошибка в оценке обстоятельств, ошибка в применении норм права либо ненадлежащая или неправильная квалификация обстоятельств;

- незаконность в целях принятия решения: решение не соответствует общественным (публичным) интересам либо не является тем решением, которое в соответствии с законом должно было быть принято в этих интересах»<sup>207</sup>.

В контексте исследования судебной оценки дискреционных полномочий представляется важным в первую очередь раскрыть два последних основания,

---

<sup>206</sup> Нарушение процедуры может являться основанием для признания административного акта незаконным только в случае наличия серьезных нарушений.

<sup>207</sup> Auby J. B., Cruzel-Metayer L. Administrative Law in France // Administrative Law of the European union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. С. 87. (цит. по Разгильдеев А. В. Указ. соч. С. 140).

поскольку они связаны с проверкой усмотрения административных органов при принятии соответствующих актов.

Оценка мотивов или целей принятия административного акта действующим французским законодательством, как указывалось выше, признается возможной и необходимой<sup>208</sup>. Не подлежит оспариванию этот довод, например, для ситуаций, когда в основании административного акта была личная или какая-либо иная противоправная заинтересованность должностного лица, готовившего соответствующее решение<sup>209</sup>. В противном случае такой административный акт не мог быть отменен по данной причине. Более того, право на обращение в суд за защитой интересов частного лица было бы во многом формальным ввиду отсутствия оснований признания административного акта незаконным.

В иных вариантах проведение проверки соответствия мотивов (целей) принятия административного акта обязательно для того, чтобы ограничить усмотрение при осуществлении дискреционных полномочий административных органов. Например, установление запрета на самостоятельную реализацию фермерской продукции, то есть невозможность ее прямой продажи производителями без привлечения специализированных субъектов (сельскохозяйственных рынков и т.п.) в целях обеспечения безопасности и удобства покупателей<sup>210</sup>.

При этом возможность административного суда осуществить проверку дискреционных полномочий административного органа при исследовании вопроса о соответствии административного акта публичным интересам

---

<sup>208</sup> Заметим, что Европейский суд по правам человека в своей деятельности также проверяет соответствие или наличие законной цели в действиях государства в целом интересам общества (Карсс-Фриск М., Жеребцов А. Н., Меркулов В. В. и др. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 1 Протокола № 1 Право на собственность. Прецеденты и комментарии. М., 2002. С. 28), что позволяет ему проверить правомерность действий такого публичного субъекта, как государство, включая оценку целей и мотивов совершенных действий. При этом правовая природа деятельности административных органов принципиально не отличается от деятельности государства в целом. Поэтому представляется обоснованным, что оценка мотивов или целей деятельности административных органов может входить в предмет судебной деятельности.

<sup>209</sup> См. более подробно о способах исключения заинтересованности должностных лиц: Василевич Г.А. Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 32 - 37.

<sup>210</sup> Немецкая доктрина также предполагает оценку усмотрения административного органа с точки зрения соответствия целей принятия того или иного решения. Кроме того, суд проверяет следующее:

- пригодность;
- необходимость;
- соразмерность меры административного органа (см. Пуделька Й. Указ. соч. С.448).

не означает оценку выбранного административным органом варианта действий и поиск наиболее оптимального<sup>211</sup>. Более того, во Франции сформировалась позиция, согласно которой административный суд контролирует административный акт, принятый в рамках дискреционных полномочий, не в полном объеме, осуществляя в этом случае ограниченный контроль<sup>212</sup> и проверяя только наличие грубых и явных ошибок<sup>213</sup>.

Из изложенного следует, что во Франции по общему правилу отсутствует полная судебная проверка целесообразности в рамках реализации дискреционных полномочий административного органа. Помимо того, что административный суд не уполномочен на ее осуществление в силу закона, этот факт можно также объяснить несоответствием природе судопроизводства и принципу разделения властей. В самом деле, несмотря на то что административный суд во Франции отличается активностью, как и в случае досудебного порядка обжалования, административное правосудие не должно полностью заменять административные органы. Иначе стираются границы между судебной и административной деятельностью. Поэтому система специальных (административных) судов способна обеспечить контроль только над отдельными элементами целесообразности при принятии административных актов, но в рамках суда не контролируются основания и оценка выбора конкретного способа действия.

Другой чертой, которая раскрывает взаимное влияние разрешения спора в досудебном порядке обжалования и судебного способа защиты, является сближение их институтов.

При последовательном прохождении заявления (жалобы) частного лица сначала через досудебное обжалование и далее через суд нельзя

---

<sup>211</sup> См., напр.: CE, sect., 28 mars 1997, requête numéro 165318; *Féd. des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 // Lebon.*

<sup>212</sup> Наряду с ограниченным контролем во Франции существует обычный и максимальный. Под обычным контролем понимается проверка административных актов, принятых в рамках «связанной компетенции», в этом случае оценивается в первую очередь правильность правовой квалификации юридических фактов, максимальный контроль – для тех актов, законность которых определяется исключительной необходимостью их принятия (например, полицейские меры реагирования или изъятие недвижимости для публичных нужд и т.п.). О типах судебного контроля см. более подробно: Tifine P. *Etendue du contrôle juridictionnel // URL: [http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh\\_-asWSo](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh_-asWSo)* (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>213</sup> CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques // Rec. p.288.



не отметить изменение механизма правовой защиты. Речь в данном случае идет о применении принципа состязательности, диспозитивности и равенства сторон перед судом. Эти специальные принципы коренным образом меняют существо процесса и в частности процедуру доказывания.

В связи с этим отметим, что французский законодатель не признал необходимым устанавливать преюдицию с точки зрения итогового решения, принятого по жалобе частного лица, даже вынесенного в рамках обязательной досудебной процедуры<sup>214</sup>. Иначе говоря, в настоящее время досудебный порядок обжалования и административные суды не образуют единую иерархическую структуру. Следовательно, те доказательства и доводы, которые послужили основанием для принятия соответствующего решения на досудебном этапе, могут быть исследованы и оценены уже в рамках судебного процесса, но уже в соответствии с правилами, установленными Кодексом административного правосудия.

Вместе с тем изучение соответствующего законодательства дает основания для следующего вывода. Можно с уверенностью говорить, что досудебный порядок обжалования действий (бездействия) или решений административных органов все больше «приспосабливается» к судебной процедуре, поскольку нормы досудебного порядка находятся под влиянием правил и целей судопроизводства. Например, в части установления стадий или этапов досудебного производства, порядка представления и оценки доказательств и введения иных норм, характерных для судопроизводства.

Наряду с этим общим замечанием можно отметить, что процесс сближения судебного и досудебного вида производств в России не всегда последователен. Так, в одном из постановлений Пленума ВАС РФ подтверждено правомочие сторон спора представлять суду дополнительные доказательства, которые не были изучены в рамках досудебного обжалования, не перечисляя объективные

---

<sup>214</sup> Пункт 6 статьи R222-1 Кодекса административного правосудия закрепляет, что преюдиция применяется в отношении серии схожих дел, по которым не требуется переоценка и юридическая квалификация фактов.

препятствия к такому представлению и не вводя какой-либо критерий<sup>215</sup>. Соответственно, самим судом делается акцент на некоторой необязательности досудебного обжалования с точки зрения полноты использования правовых возможностей в части представления доказательств на данном этапе.

В этой связи приведем замечание А.В. Красюкова, он указывал, что такая позиция «ставит под вопрос эффективность процедуры досудебного обжалования. Если стороны вправе скрывать до судебной стадии разбирательства имеющиеся у них доказательства с целью затруднить оппоненту их опровержение, то само обязательное досудебное обжалование превращается в пустую формальность»<sup>216</sup>. Другими словами, данная позиция связана с введением строгих требований к процессу доказывания.

По нашему мнению, при проверке судами наличия объективных препятствий к своевременному представлению доказательств процедура досудебного обжалования становится профессиональным процессом. Такое указание, очевидно, могло бы выполнить задачу снижения судебной нагрузки, но лишь отчасти, поскольку риск неправильной квалификации отношений ложится на частного субъекта.

Вместе с тем представляется логичным, что существование и функционирование судов без развитой системы досудебного урегулирования административных споров ставит эффективность защиты прав граждан под угрозу, так как из-за большого количества судебных дел снижается качество рассмотрения споров<sup>217</sup>. Поэтому в целях повышения эффективности защиты прав и свобод частных лиц во Франции признана, среди прочих аспектов, взаимообусловленность сроков реализации права на досудебное обжалование и на подачу соответствующего заявления в административный суд вне

---

<sup>215</sup> См., напр.: пункт 78 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (далее – Постановление ВАС РФ №57)).

<sup>216</sup> Красюков А. В. Влияние судебной практики на процесс доказывания в налоговом правоприменении // Налоги. 2014. № 3. С. 37.

<sup>217</sup> Юрков Б. Н. Проблемы судебного контроля и надзора в советском государственном управлении : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.23 / Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. - Харьков, 1988. С. 21.

зависимости от обязательности досудебного этапа<sup>218</sup>, а также определены основные права частных лиц (право на защиту и представление доказательств, на рассмотрение жалобы в определенный срок, на мотивированное решение и т.д.)<sup>219</sup>.

При этом в российской научной литературе, как неоднократно упоминалось в данном исследовании, повторяется тезис о необходимости снижения нагрузки на судебную систему, и в связи с этим рассматриваются различные предложения по этому поводу. Обычно в первую очередь указывается на необходимость развития права на досудебное обжалование действий (бездействия) и решений административных органов, в том числе через установление его обязательности. Однако представляется очевидным, что введение обязательного досудебного порядка обжалования действий (бездействия) или решений административных органов не может быть самоцелью. Конечно, разрешение административных споров перенесется в административные органы, отчего снизится уровень судебной нагрузки. При всем при этом с учетом состояния российского законодательства для достижения этой цели важно не столько установление обязательного досудебного обжалования, сколько изменение самого порядка рассмотрения жалобы, для того чтобы разбирательство по ней было полным и всесторонним, а не просто обязательным с получением решения, по сути, не урегулированным спором. Пока получается, что органы государственной власти создают, например, электронные приемные<sup>220</sup>, через которые можно подать жалобу в электронной форме<sup>221</sup>. Однако их рассмотрение осуществляется в соответствии с Законом о порядке рассмотрения обращений. Вместе с тем, как показывает исследование и практика, это не обеспечивает эффективное разрешение административных споров, хотя на этот нормативный акт изначально

---

<sup>218</sup> Более подробно в параграфе 2 главы 3.

<sup>219</sup> Более подробно в параграфе 1 настоящей главы, параграфе 3 главы 3.

<sup>220</sup> URL: <https://letters.gov.spb.ru/> (Дата обр.: 02.08.2020); URL: <https://www.mos.ru/feedback/individual/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>221</sup> Частью 2 статьи 65 проекта ФЗ О контроле и надзоре 2017 предполагается, что жалоба на решения и действия (бездействия) органов государственного (муниципального) контроля (надзора) может быть подана в электронном виде. ФЗ О контроле и надзоре в части 1 статьи 40 устанавливает в качестве общего правила подачу жалобы в электронном виде.

возлагались большие надежды<sup>222</sup>. Кроме того, в отличие от французской административно-правовой доктрины в настоящее время в российской административно-правовой науке отсутствует разработанная теория досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов<sup>223</sup>. Это, безусловно, способствует появлению многочисленных практических проблем в части вопросов доказывания, сроков рассмотрения и вынесения итогового решения по административному спору и т.п. Кроме того, в настоящее время ситуация усложняется частыми изменениями законодательства, регулирующие соответствующие вопросы. Поэтому в таких условиях трудно прогнозировать существенное снижение судебной нагрузки.

Вместе с тем эта цель может быть достигнута и иными средствами. Например, при создании условий, при которых стороны административного спора «доверяют» решению судов низших инстанций и не стремятся использовать все способы пересмотра решения.

Так, специфической формой взаимодействия различных инстанций внутри системы административных судов во Франции является институт запросов в Государственный совет нижестоящих судов по новым правовым вопросам, которые встречаются в различных спорах и носят серьезный характер<sup>224</sup>. Нижестоящий суд направляет соответствующие материалы перед вынесением итогового решения в Государственный совет, который в течение трех месяцев должен представить свое заключение. Только по истечении указанного срока или в случае получения заключения нижестоящий административный суд вправе вынести итоговое решение. При этом доверие к позиции Государственного совета связано не только с судебным контролем, так как эта инстанция является высшей,

---

<sup>222</sup> Иванова Л.В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/Иванова Лилия Васильевна; Ом. акад. МВД РФ. -Омск, 2005. С.13.

<sup>223</sup> Более того, в российском законодательстве до сих пор отсутствует единый закон об административных процедурах, что, безусловно, снижает уровень правовой защищенности частных лиц (см. более подробно: Талапина Э.В. Журнал российского права. О проекте Федерального закона Об Основах государственного управления. 2016. № 3 (231). С. 95-104; Стариков Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». -2017. - № 4. - С. 8 - 21, Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. -М.: Юстицинформ, 2005. -192 с.).

<sup>224</sup> Институт таких преюдициальных запросов урегулирован статьями L113-1 и R113-1 - R113-4 Кодекса административного правосудия.

но и с влиянием, оказанным на административное право в целом. Давно признано, что административное право Франции представляет собой результат многолетней деятельности Государственного совета<sup>225</sup>. Поэтому высказанная позиция этой инстанции важна не только для конкретного дела, но и для всей отрасли в целом.

Получается, что институт досудебного обжалования позволяет снизить нагрузку на систему административных судов в целом путем разъяснения принципов разрешения аналогичных административно-правовых споров. Более того, это способствует улучшению качества решений, принимаемых всеми судами, коль скоро административный спор дошел до суда, то государство должно создать такие условия, чтобы дело не проходило все инстанции. И в самом деле, представленный механизм взаимодействия является позитивным моментом, например, в том числе, благодаря таким мерам последние годы уровень загруженности Государственного совета остается стабильным и не увеличивается<sup>226</sup>.

Кроме того, представляется важным отметить процесс внедрения информационных технологий и цифровизации<sup>227</sup> в рамках досудебного обжалования и судопроизводства или электронного правосудия, что в целом восходит к электронному правительству (*e-Government*)<sup>228</sup>.

---

<sup>225</sup> Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: Развитие идеи и принципов административной юстиции; Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве; Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. // -2-е изд., перераб. и доп. -М: Издательство «Право и жизнь». 1925. С. 21.

<sup>226</sup> URL: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative> (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>227</sup> См. более подробно: Василевич Г.А. Цифровизация права как средство повышения его эффективности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 32 - 35.

<sup>228</sup> Под электронным правительством обычно понимают такую форму организации деятельности публичных органов, при которой основным средством является информационные технологии. Такие технологии используются для повышения эффективности публичного управления, а также для обеспечения открытости публичных органов (см. более подробно: Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. -2011. -№ 11. -С. 6 – 10; Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. -2013. -№ 2. -С. 10 – 21; Романенкова С.В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. -2013. -№ 4. -С. 26 – 31; Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. -М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, -2013. 227с.; Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. -М.: Юриспруденция. 2015. 192 с.). При этом понятие «электронного правосудия» как составной части *e-Government* используется для информационной открытости, а также для автоматизации судопроизводства (см. более подробно: URL: <https://ihej.org/programmes/le-numerique/> (Дата обр.: 02.08.2020); URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_Livret\\_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-](https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-)

Кодекс о регулировании отношений населения и администрации в статье L112-8 закрепил в качестве общего правила возможность направления любого заявления (включая жалобу) или какой-либо информации в электронном виде. Также в данном Кодексе отдельно урегулированы вопросы отправки и подтверждения получения документов в электронном виде (см. статьи L112-11-L112-13). Вместе с тем нормы, касающиеся досудебного обжалования, не содержат специальных правил использования информационных технологий при подаче, рассмотрении и вынесении жалоб частных лиц, если иное не установлено в законодательстве. Например, в статье R4125-2 Кодекса об обороне напрямую закреплено, что жалоба военнослужащего направляется письмом с уведомлением о вручении. Таким образом, французский законодатель пока не внедряет повсеместно возможность использования информационных технологий. Причины такого подхода могут быть объяснены на примере правосудия, а точнее обеспечения доступа к нему. Во Франции около 15% населения не имеет доступа к высокоскоростному интернету, причем чаще всего это население, проживающее вне городов<sup>229</sup>. Очевидно, что этот процент не является статистической погрешностью, поэтому одномоментный переход к электронной форме взаимодействия будет означать, что часть граждан фактически будет лишена доступа к правосудию. Помимо этого, даже компьютерные пользователи, кто постоянно использует сеть «Интернет», периодически сталкиваются с отсутствием или проблемами с подключением к этой глобальной сети. Однако в этом случае частные лица не всегда могут ощутить негативные последствия, в отличие от таких, например, ситуаций, когда срок на обжалование пропускается из-за технических сбоев. Именно поэтому французский законодатель постепенно вводил электронную форму взаимодействия<sup>230</sup>.

---

cQFjAAegQIABAB&usg=AOvVaw1R86aSPbkh4rMnsZ9r9GH\_ (Дата обр.: 02.08.2020); Дивин И.М. Открытость правосудия и современные информационные технологии // Администратор суда. -2016. -№ 3. -С. 9 - 11.).

<sup>229</sup> URL: <https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>230</sup> В 2005-2013 году проводился эксперимент по электронному взаимодействию в рамках системы административных судов (Velicogna M., Errera A., Derlange S. Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France // *UtrechtLawReview* Volume 9, Issue 1 (January) 2013. (Перевод с английского – П.К.) С. 52 и далее).

Вместе с тем во Франции с конца 2017 года началось реформирование административной сферы после запуска уже упоминавшейся программы *Action publique 2022*. Сфера правосудия является одним из направлений приоритетного реформирования.

В настоящее время в рамках программы *Action publique 2022* в дополнение к Декрету от 6 апреля 2018 г. № 2018-251 «Об использовании телесервиса в Государственном совете, апелляционных и административных судах и определении других положений»<sup>231</sup> (далее – Декрет от 6 апреля 2018 г. № 2018-251), принят Закон от 23 марта 2019 г. № 2019-222 «О программировании и реформе правосудия 2018-2022»<sup>232</sup>. Эти нормативно-правовые акты существенно изменили возможности применения информационных технологий в рамках Кодекса административного правосудия<sup>233</sup>.

Частные лица с помощью специального портала под названием Тележалоба (на французском языке система именуется *Télérecours*)<sup>234</sup> могут обращаться в административные суды любого уровня<sup>235</sup> и работать с материалами дела, отправляя и получая процессуальные документы и обязательные сообщения и уведомления<sup>236</sup>. При всем при этом в силу статьи R414-6 Кодекса административного правосудия лица, участвующие

---

<sup>231</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/4/6/JUSC1735528D/jo/texte> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>232</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038261631&categorieLien=id> (Дата обр.: 02.08.2020).

Этот же Закон вносит изменения в гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное законодательство. Однако с учетом предмета исследования остановим свое внимание на административном судопроизводстве.

<sup>233</sup> Декрет от 6 апреля 2018 г. № 2018-251 принят на основании отчетов о техническом состоянии инфраструктуры в Государственном совете и нижестоящих инстанциях, подготовленных в 2018 году. Он стал применяться с начала 2019 года.

<sup>234</sup> URL: <https://www.telerecours.fr/> (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>235</sup> Кодексом административного правосудия предусмотрено, что в систему административных судов входят трибуналы (судебные органы первой инстанции), апелляционные суды и Государственный совет – так называемые судебные инстанции общего права, а специальные судебные инстанции представлены, например, Региональными счетными палатами или Национальным судом по праву на убежище, их компетенция и порядок отправления правосудия регулируются отдельными кодексами и законами (URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-juridictions-administratives-specialisees> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>236</sup> См. статьи R414-1 и R414-6 Кодекса административного правосудия. Этими же статьями установлено, что адвокаты, юридические лица публичного права, кроме муниципальных образований с численностью менее 3 500 жителей, адвокаты, допущенные к работе в Государственном совете или Кассационном суде (URL: <http://www.ordre-avocats-cassation.fr/lordre/organisation-et-missions-de-lordre> (Дата обр.: 02.08.2020)) обязаны использовать систему *Télérecours*.

в деле, начав использовать систему *Télérecours*, не могут перейти в «бумажную» форму до момента разрешения административного спора<sup>237</sup>.

Сама по себе система *Télérecours* позволяет не только отправлять и принимать разнообразные процессуальные документы, но и, например, лицо, участвующее в деле, с учетом статьи R414-9 Кодекса административного правосудия не обязано копировать документы по количеству участников спора.

Таким образом, система *Télérecours* – это набор информационных инструментов, который можно использовать для ведения дела с момента его возбуждения до момента принятия решения по спору. Причем эта система направлена на реальное сокращение временных<sup>238</sup> и материальных издержек всех участников процесса.

Вместе с этим следует подчеркнуть поступательное внедрение информационных технологий во Франции в административном правосудии и досудебном обжаловании административных актов, поскольку невозможно перейти к полному цифровому взаимодействию частных лиц и публичных органов с учетом неполного доступа частных лиц к сети «Интернет» и граждан, которые не пользуются телефонами или компьютерами или потенциальных споров, связанных с возможными техническими сбоями<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> В силу статьи R414-3 Кодекса административного правосудия документы в бумажной форме могут использоваться, когда их использование невозможно с помощью системы *Télérecours* с учетом обстоятельств дела. В этом случае лицо, участвующее в деле, делает необходимое количество копий. Также в соответствии со статьей R412-2-1 Кодекса административного правосудия есть еще одно исключение. Если во время судебного разбирательства лицо, участвующее в деле, не захочет направлять определенные документы другим лицам, то оно в любом случае обязано написать сопроводительное письмо в аппарат суда с мотивами такого отказа, приложив к нему документы в двух конвертах: для суда и второй стороны. В противном случае административный суд может принять решение по имеющимся доказательствам.

<sup>238</sup> Например, статьей R611-8-2 Кодекса административного производства закреплена презумпция ознакомления лицом, участвующим в деле, с документами и уведомлениями по делу в течение двух рабочих дней с момента их доступности (ранее срок был равен восьми рабочим дням).

<sup>239</sup> Уполномоченный по правам во Франции по итогам реализации программы Публичное управление 2022 предлагал в обязательном порядке создать сервис по разрешению проблем, связанных с техническими сбоями при цифровом взаимодействии частных лиц и административных органов (См. более подробно: URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf> (Дата обр.: 02.08.2020)).

В Кодексе административного производства нет специальных оснований для восстановления сроков в случае технических неисправностей при использовании системы *Télérecours*. Вместе с тем в 2015 году Государственный совет в деле CE, 10ème / 9ème SSR, 11/05/2015, 379356 (Publié au recueil Lebon) указал, что если частное лицо или его адвокат зарегистрированы в системе *Télérecours*, то они будут считаться надлежаще уведомленными, за исключением неисправностей. Однако сейчас еще не накоплена достаточная практика в рамках постоянного использования системы *Télérecours*, соответственно, еще могут понадобиться законодательные изменения или разъяснения Государственного совета.



Подводя итог настоящему параграфу, следует отметить, что российская практика, в отличие от французской действительности, в настоящее время характеризуется смещением в сторону судебной защиты, а процедура досудебного обжалования не обеспечивает эффективную защиту прав и свобод частных лиц, если речь идет о добровольном порядке. Это связано с недостатками российской теории в формировании правового регулирования, в частности, с отсутствием развитой теории жалобы, методологии оценки административных актов, единообразных подходов к судебному и досудебному способу защиты прав и свобод частных лиц. При этом французская административно-правовая доктрина и практика рассматривает процедуру досудебного обжалования как способ, позволяющий разрешить административный спор, который имеет связь с судебной защитой, так как нацелен на прекращение правового конфликта между административным органом и частным лицом. Однако даже если административный спор переходит в судебную плоскость, то судебная ветвь власти во главе с Государственным советом может рассмотреть жалобу, оценив в пределах, установленных законом, мотивы или цели обжалуемого административного акта, принятого в рамках дискреционных полномочий. При этом благодаря судебной проверке отдельных элементов целесообразности можно говорить о сближении во Франции досудебного и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц. Кроме того, практика Государственного совета влияет не только на нижестоящие инстанции, но и на французское административное право в целом.

### Глава 3. Процессуальные особенности досудебного порядка обжалования

#### § 1. Принципы досудебного порядка разрешения административных споров

Организационная и направляющая роль принципов в процессуальной деятельности представляется очевидной. В самом деле, принцип в правовой действительности является основой регулирования любых общественных отношений. Принципы могут пронизывать любые отношения, то есть являются общеправовыми, либо они могут иметь свои особенности и применяться только для конкретных обстоятельств (специальные принципы права)<sup>240</sup>.

Административно-юрисдикционная деятельность не является в этом смысле исключением. Поэтому досудебный порядок обжалования или разрешения административно-правовых споров также построен на целом ряде принципов.

Французская административно-правовая доктрина в первую очередь обсуждает влияние принципов судопроизводства на досудебную деятельность, рассматривая ее с точки зрения принципа законности и эффективности деятельности административных органов<sup>241</sup> или принципа состязательности<sup>242</sup>.

В самом деле, французская административно-правовая доктрина построена иначе: система основных принципов закреплена благодаря многочисленной судебной практике<sup>243</sup>. Именно судебная практика сформировала два типа основных начал: общие принципы права (*les principes généraux du droit (PGD)*)

<sup>240</sup> См., напр.: Воронин М.В. Принципы права и системность права // Юридический мир. -2012. -№ 11. -С. 63 – 66; Тютин Д.В. Налоговое право: курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2013.

<sup>241</sup> Savignac J.-Ch. Les administrations de la France // MASSON. Paris.1995. С. 247-252.

<sup>242</sup> Например, ранее действовавший Закон от 12.04.2000 только в одной статье 24 использовал термин «состязательность», когда частный субъект не должен запрашивать мотивы негативного административного решения, поскольку процесс его выработки был основан на принципе состязательности. Таким образом, французский законодатель признал, что отдельные административные процедуры могут быть основаны на данном принципе. Примером могут быть отношения частного лица и административного органа в области допуска к использованию медицинских изделий и лекарств (Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. AJDA 2002 p. 1394).

<sup>243</sup> См. более подробно: Курындин П.А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России. С. 47-49.

и основные принципы, признаваемые законами Республики (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)*)<sup>244</sup>, которые определяют правовые основания взаимодействия публичной власти и общества<sup>245</sup>.

В отличие от французской административно-правовой науки, где существует консенсус по поводу принципов, которые пронизывают досудебный порядок обжалования, в российской научной литературе все еще наличествуют дискуссии, предметом которых является понятие «принцип права». В целом эта полемика ведется с двух позиций<sup>246</sup>. Первую группу представляют В. Е. Чиркин, Б. С. Эбзеев, Р. Дворкин и другие<sup>247</sup>, они считают, что принцип – это некая абстрактная идея, которая лежит либо в основе всей правовой системы, либо в отдельной отрасли. Причем данными представителями отдельно подчеркивается, что принцип в нормативном смысле не имеет определенного правила поведения. Представители второй группы ученых (М. Н. Марченко, Р. Алекси, С. С. Алексеев и другие) не ставят под сомнение, что в принципах права всегда присутствует организующее и руководящее начало. Также они придерживаются мнения, что в них наличествует юридическое предписание, однако, делая оговорку, что такое предписание может быть сформулировано не настолько конкретно, как в «обычной» норме права.

---

<sup>244</sup> Понятие «основные принципы, признаваемые законами Республики» связано с судебным толкованием законодательства, регулирующего порядок реализации основных прав и свобод частных лиц, которое имеет сложившийся и устойчивый характер. Впервые это понятие появилось в практике Государственного совета при рассмотрении Закона от 1 июля 1901 г. «О договоре для ассоциаций» // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=19560711> (Дата обр.: 26.12.2019)).

Более подробно об истории становления, развития и содержании данных понятий см. там же. С. 47.

<sup>245</sup> Для административного права Франции в рамках доктрины общих принципов права закреплены: принцип равенства перед законом, перед субъектами, реализующими публичные полномочия, принцип правовой определенности, обеспечение гарантий реализации права на защиту, а также отсутствие обратной силы у административных актов и принцип беспристрастности административных органов, а основные принципы, признаваемые законами Республики, охватывают: принцип-гарантию права на защиту, принцип-гарантию личной свободы, принцип независимости судебных учреждений специальной (административной) ветви власти, принцип исключительности компетенции специальных (административных) судов в вопросах проверки законности административных актов (Курындин П.А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России. С. 48-49).

<sup>246</sup> См. подробный обзор представленных в литературе позиций в работе Арапова Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Арапов Никита Александрович; [Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный университет"]. - Санкт-Петербург. 2015. С. 12 и далее.

<sup>247</sup> См., напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. С. 82.

В связи с этим приходится констатировать неопределенность в определении понятия «принцип права», безусловно, вызывает проблемы в теории и практике отдельных отраслей и институтов. Наглядным примером может служить досудебный порядок обжалования действий (бездействия) или решений административных органов, где российская административно-правовая доктрина вырабатывает систему принципов.

Так, Л. А. Нудненко и Н. Ю. Хаманева предложили следующую классификацию основных начал данного института исключительно на основании Закона о порядке рассмотрения обращений: принцип защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; обязательность, своевременность и объективность рассмотрения поступивших в административный орган обращений; принцип гласности; необходимость устранения причин, порождающих жалобы; контроль за своевременностью и качеством рассмотрения обращений<sup>248</sup>.

На наш взгляд, рассмотренный вариант системы принципов имеет недостаток, поскольку принципы института досудебного порядка обжалования сводятся к нормам Закона о порядке рассмотрения обращений. Однако данный Закон пока не является основой досудебного порядка обжалования, поскольку не имеет универсального значения (см. часть 1 статьи 1): разрешение налоговых или таможенных споров регулируется специальным законодательством<sup>249</sup>. Кроме того, в нем нет существенных различий в регулировании рассмотрения заявлений и жалоб, хотя предмет регулирования, очевидно, должен быть дифференцированным.

Также необходимо отметить исследования М. М. Звягина, В. А. Сафронова, которые, обобщая и анализируя работы, посвященные принципам организации и

---

<sup>248</sup> Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон «Об обращениях граждан»: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 5.

<sup>249</sup> О минимальных требованиях к процедуре досудебного обжалования см.: Курындин П.А. Некоторые вопросы соотношения обязательного и добровольного досудебного обжалования (французский и российский подход) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3-х частях. -2014. -С. 133-139.

реализации досудебного порядка обжалования<sup>250</sup>, отмечают, что предложенные авторами различные варианты определения принципов охватывают, прежде всего, принцип законности, равенства, свободы обращения в административные органы; принцип оперативности (быстроты), всесторонности, полноты и объективности рассмотрения жалобы. Вместе с тем получается, что, во-первых, принципы равенства или законности являются общими принципами, которые характерны для всех видов процессуальных производств, при этом в рамках досудебного порядка обжалования нельзя сказать, что они характеризуются какими-то особенностями и приобретают новые качественные признаки<sup>251</sup>. Во-вторых, в остальном предложенная система принципов содержательно совпадает с принципами, лежащими в основании судопроизводства, кроме принципа оперативности (быстроты). Действительно, оперативность или быстрота рассмотрения административно-правового спора отличает досудебный порядок обжалования. При этом сама по себе скорость разрешения дела не может являться целью данного вида административного производства, хотя фактически законодательство говорит об обратном<sup>252</sup>.

При этом можно также утверждать, что авторские подходы в определении системы принципов досудебного порядка обжалования могут быть охарактеризованы как излишне подробные. Кроме того, в них прослеживается стремление использовать принципы судопроизводства, но научная новизна ограничивается изменением формулировок, либо ученые хотят представить какой-либо новый принцип. Например, принцип социальной ориентированности деятельности административных органов<sup>253</sup>. Такое видение может быть объяснено методологической необходимостью для описания изменений, происходящих в административном праве и, соответственно, в регулировании государственно-

---

<sup>250</sup> Звягин М. М., Сафронов В. А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 5–14.

<sup>251</sup> См. более подробно: Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 42

<sup>252</sup> Например, Закон о порядке рассмотрения обращений гарантирует получение частным лицом итогового решения по жалобе по общему правилу в течение 30 дней в соответствии со статьей 12, он не содержит каких-либо механизмов, обеспечивающих разбирательство административного спора по существу.

<sup>253</sup> Давыдова Е. В. Указ. соч. С. 7.

властных отношений. Другими словами, наличие этого принципа позволяет рассматривать административное право не только исключительно как средство организации и работы аппарата управления, но и с точки зрения понимания предоставительного характера деятельности административных органов, выражающейся в оказании публичных услуг. Однако при этом принцип социальной ориентированности в рамках досудебного обжалования является частным случаем в общей системе обновленных принципов административного права в России. Этот вывод основывается на статьях 2 и 18 Конституции РФ, которые закрепляют ценность прав и свобод человека и гражданина в качестве ориентира, в том числе, для правоприменительной деятельности административных органов.

Поэтому принцип социальной ориентированности деятельности административных органов не позволяет определить специфику института досудебного обжалования и не может быть определен как основа данной процессуальной деятельности.

Кроме всего прочего, следует обратить внимание на мнение отдельных ученых, которые полагают необходимым рассматривать в качестве принципов досудебного порядка обжалования принцип презумпции невиновности лица, гласности и состязательности<sup>254</sup>. Вместе с тем, очевидно, что указанные правовые понятия определяют в первую очередь судопроизводство, а досудебный порядок обжалования характеризуется иными признаками. Речь в данном случае идет, во-первых, об упрощении самой процедуры рассмотрения жалобы и отказа от некоторых процессуальных средств, характерных для судебного процесса (например, проведение заседаний, строгой стадийности производства). Это позволяет существенно сократить время разбирательства. Во-вторых, в организационном плане при досудебном порядке обжалования отсутствуют процессуальные стороны и независимый орган, разрешающий дело. Поэтому

---

<sup>254</sup> Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса : учебно-методическое пособие // – М.: Изд-во МПСИ. 2004. С. 92; Румянцев А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Право и жизнь. 2006. № 105. С. 78. (цит. по Звягин М. М., Сафронов В. А. Указ. соч. С. 6 - 8.); Давыдова Е. В. Указ. соч. С. 8.

нельзя говорить об обязательном наличии презумпции невиновности в качестве принципа в рамках досудебного порядка обжалования. Аналогичная ситуация и с принципом гласности, который необходим, в том числе, для осуществления общественного контроля за действиями уполномоченных административных органов. Так, досудебный порядок обжалования решений налоговых органов, несмотря на обязательный характер, в соответствии нормами, закрепленными в Главе 19 НК РФ, также не содержит норм, обеспечивающих открытость и публичность разбирательства по жалобе.

При этом производство по делам об административных правонарушениях, с одной стороны, является наиболее близким видом административной процедуры с досудебным порядком обжалования, а с другой, сравнимо с уровнем регламентации судебного производства.

Некоторые ученые полагают, что в рамках производства об административных правонарушениях можно выявить принцип состязательности, хотя само наличие и его действие можно охарактеризовать как ограниченное и специфичное<sup>255</sup>. Например, оно проявляется в том, что и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший наделены равными процессуальными правами по доведению своей позиции.

Однако, по нашему мнению, в силу части 2 статьи 29.7 КоАП РФ<sup>256</sup> при рассмотрении дела об административном правонарушении позиция и доказательства потерпевшего непосредственно не поименованы в качестве основных оглашаемых доказательств. Вместе с этим «сторона обвинения» первоначально выражает свое мнение в протоколе по делу об административном правонарушении. Его оглашение – это основное действие при разбирательстве в силу указанной нормы. Кроме того, указанные особенности

---

<sup>255</sup> Степанова О. А. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 57 – 60; Куратов А. А. Активизация института состязательности в административном судопроизводстве России // Российский судья. 2011. № 6. С. 36 - 38.

<sup>256</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

одинаковым образом проявляются как на стадии принятия решения о привлечении к ответственности, так и на этапе его обжалования в досудебном порядке. Поэтому нельзя сказать, что при привлечении к административной ответственности есть состязательность, как при судопроизводстве.

С учетом изложенного можно согласиться с мнением Г. С. Яковлева, который отмечал, что принцип должен обладать высокой степенью обобщенности, распространяться на весь процесс и обязательно способствовать раскрытию природы исследуемого правового явления, а не содержаться в одной единственной норме<sup>257</sup>. Однако действующее российское законодательство в части досудебного порядка обжалования не дает оснований делать выводы о наличии состязательности. Более того, частному лицу не всегда гарантировано право на ознакомление с материалами дела или право быть заслушанным как основа производства<sup>258</sup>.

В связи с этим следует обратить внимание на особенности досудебного порядка обжалования с тем, чтобы найти закономерности и вывести специальные принципы.

Что является главной особенностью досудебного порядка обжалования? В первую очередь, как уже отмечалось выше, это быстрота рассмотрения жалобы, которая достигается через упрощение процессуальной формы данной

---

<sup>257</sup> Яковлев. Г. С. Аппарат управления: принципы организации. М.: Юрид. лит., 1974. С. 15. (цит. по Звягин М. М., Сафронов В. А. Указ. соч. С. 8.).

См. также: Яков В.В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное // Закон. -2016. -№ 7. -С. 52 - 60.

<sup>258</sup> Например, в части 1 статьи 46 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434) в рамках разбирательства по делам о нарушении антимонопольного законодательства гарантировано право на ознакомление с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами и т.п. Однако это административное производство непосредственно не связано с процедурой досудебного обжалования. В ФЗ О контроле и надзоре содержится больше гарантий (в отличие от проекта ФЗ О контроле и надзоре 2017): возложение бремени доказывания обоснованности своих действий при их обжаловании в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, на инспектора (пункт 10 части 1 статьи 29), право на представление дополнительных доказательств на момент разбирательства по существу (часть 4 статьи 43), право на представление объяснений (статья 79), право на ознакомление с результатами контрольного (надзорного) мероприятия (статья 88). Вместе с тем оба источника не являются общим нормативно-правовым актом.



процедуры<sup>259</sup>. Помимо этого, к таким признакам можно отнести отсутствие требований к форме и содержанию жалобы<sup>260</sup>, бесплатность обращения и т.п.<sup>261</sup>

С учетом этого можно сделать вывод, что они являются проявлением принципа процессуальной экономии, реализованного в досудебном порядке обжалования.

Логика введения этого принципа очевидна: внедрить такую правовую модель, которая позволит достигать результат, то есть разрешать административный спор, с наименьшими усилиями. Соответственно, это приведет к снижению затрат, направляемых на защиту прав и свобод частных субъектов, а также нагрузки на судебную систему по разным категориям дел в зависимости от сферы публичного управления.

Вместе с тем следует учитывать, что средства достижения данной цели могут быть различны. Е. В. Васьковский и В. А. Рязановский в свое время связывали содержание данного принципа исключительно со скоростью или быстротой разбирательства<sup>262</sup>. Это возможно реализовать, прежде всего, через сокращение сроков подачи жалобы, ее рассмотрения и вынесения итогового решения и т.д.

Однако такая постановка вопроса, как отмечает Р. В. Шакирьянов, анализируя советские и современные работы по процессуальному праву<sup>263</sup>, не раскрывает сущность принципа процессуальной экономии. Отождествление его содержания с быстротой рассмотрения спора говорит о временном аспекте, но не позволяет обеспечить правильное разрешение

---

<sup>259</sup> Панова И. В. Указ. соч. С. 160; Марзоева И. О. Административный порядок обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов // Финансовое право. 2008. № 3. С. 19 - 23.

<sup>260</sup> Статья 41 ФЗ О контроле и надзоре предполагает установление общих требований к форме и содержанию жалобы, подаваемой в рамках оспаривания решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

<sup>261</sup> См. более подробно: Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции. С. 85.

<sup>262</sup> Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса // 2-е изд. М., 1917. С. 89; Рязановский В. А. Единство процесса // М. 2005. С. 51.

<sup>263</sup> Шакирьянов Р. В. Действие принципа процессуальной экономии в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2012. № 4. С. 50.

возникшего спора<sup>264</sup>. Другими словами, в таком понимании смещаются целевые ориентиры в построении процедуры.

В этой связи заметим, что при определении принципа процессуальной экономии в законодательстве и на практике должен найти свое отражение баланс быстроты процесса с правильностью разрешения дела по существу.

Самым простым способом развития досудебной процедуры обжалования в плане скорости рассмотрения может быть количественное увеличение штата подразделений административных органов, которые занимаются подготовкой и рассмотрением поступивших жалоб. Однако такие механические изменения организационного плана будут иметь достаточно очевидные результаты. Речь идет о том, что простое повышение количества соответствующих должностных лиц не приведет к качественному изменению и повышению эффективности защиты прав и свобод, оно только сдвинет срок принятия изменений по существу.

Поэтому целесообразно исследование иных мер повышения эффективности данной деятельности, которые будут способствовать переходу административных органов на новый качественный уровень управления.

Например, И. В. Панова предлагает создать специальный федеральный орган – Федеральную административную палату Российской Федерации<sup>265</sup>. Данный орган должен быть встроен в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти с возможностью создания территориальных и межтерриториальных подразделений. Не погружаясь в вопрос о статусе и компетенции такого органа, следует отметить, что автором предлагается полное исключение ведомственного досудебного порядка обжалования, который существует в настоящее время в различных областях. При этом взамен этого предполагается создание независимой централизованной системы контроля за законностью действий (бездействия) и решений административных органов со стороны государства.

---

<sup>264</sup> См. также: Арановский К.В. О письменном производстве в конституционной юстиции России // Журнал конституционного правосудия. 2011. - № 2. - С. 18 - 24.

<sup>265</sup> См., напр.: Панова И. В. Указ. соч. С. 126 - 161.

Идея образования такого специализированного органа во многом выглядит радикальной, поскольку до сих пор в российской истории не существовало подобного института. Поэтому это требует дополнительной проработки основ предлагаемого порядка, а также процедуры принятия и рассмотрения жалоб и исполнения принятых решений по результатам разбирательства.

Вместе с тем предложение И. В. Пановой ценно тем, что поднимается проблема независимости административного органа, занимающегося рассмотрением поданных жалоб. В самом деле, в рамках сложившейся системы ведомственного досудебного порядка обжалования нет оснований говорить о независимости административного органа. Однако данный вопрос не имеет столь однозначного ответа, поскольку принцип централизации и единоначалия в сфере публичного управления никто не отменял. Более того, независимость таких органов не может являться самоцелью. Кроме того, внедрение независимости будет сопряжено с построением новой системы законодательства в отдельной части публичного управления. Проиллюстрируем это примером.

Во Франции относительно недавно были созданы независимые административные органы<sup>266</sup>. В настоящее время их насчитывается порядка 40 в различных областях: атомной энергетике, финансовых рынках, распространении прессы, онлайн играх, борьбе с допингом и т.д.<sup>267</sup> Независимый административный орган обладает следующими признаками. Во-первых, институционный или органический, то есть это специальная организация, созданная для осуществления управления от имени государства в наиболее важных областях. Во-вторых, властный признак: наделение независимого административного органа властными полномочиями. В-третьих, административный характер отношений, то есть перед данными органами стоят управленческие задачи, в первую очередь нормативно-правовое регулирование.

---

<sup>266</sup> Первым таким органом стала Национальная комиссия по информационным технологиям и свободам (далее – Национальная комиссия), учрежденная Законом от 6 января 1978 г. №78-17 «Об информационных технологиях, данных и свободах» (далее – Закон о персональных данных) // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>267</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes> (Дата обр.: 02.08.2020).

Последний признак касается независимости рассматриваемых органов, которая обеспечивается, в частности, через сокращение прямого вмешательства правительства для реализации поставленных задач в тех областях, управление которыми осуществляет независимый административный орган. Кроме того, такие органы не включены в иерархическую систему органов, подчиненных компетентным министрам<sup>268</sup>.

В качестве характерных примеров независимых административных органов можно привести два органа.

Первый – Национальная комиссия, которая занимается в первую очередь обеспечением гарантий, связанных с персональными данными. Она также компетентна разрешать споры в отношении правильности использования персональных данных.

Национальная комиссия действует двумя путями. В первом случае в силу статьи 44 Закона о персональных данных она имеет право самостоятельно контролировать субъектов обработки персональных данных<sup>269</sup>. После чего происходит разбирательство по материалам проверки. Созданный специальный состав Национальной комиссии рассматривает их. При подтверждении факта нарушений прав субъекта обработки персональных данных на виновное лицо налагается штраф до 300 тысяч евро в силу статьи 47 Закона о персональных данных.

Во втором случае можно говорить о заявительном или инициативном порядке административной процедуры. В целом данное производство заключается в следующем. На основании статей 39-40 Закона о персональных данных физическое лицо, полагающее, что его права и свободы нарушены, должно обратиться к субъекту обработки персональных данных, включая административный орган. В случае отсутствия согласия между ними по вопросу соблюдения прав в сфере информационных технологий спор передается в упоминавшийся специальный состав.

---

<sup>268</sup> Waline J. Указ. соч. С. 70 и далее.

<sup>269</sup> Формы, способы, сроки и порядок проведения контрольных мероприятий раскрыты в упомянутой выше статье.

Соответственно, Национальная комиссия является контрольно-юрисдикционным органом, который рассматривает дела, связанные с нарушениями в сфере информационных технологий. При этом она не согласовывает с каким-либо органом или должностным лицом порядок своих действий.

Если проследить количество подаваемых жалоб, то, как следует из отчетов о деятельности данного органа за 2011-2018 годы<sup>270</sup>, до 2014 года общее количество держалось на уровне 5000-6000 в год, а к 2018 году оно выросло до 11 000. При этом необходимо подчеркнуть, что в 2013 году достигли уникального показателя: 99 % жалоб физических лиц были удовлетворены без применения предусмотренных специальных административных мер принуждения. Говоря об оставшемся 1 %, в количественном выражении в него входит 57 дел, то есть Национальная комиссия вправе принимать принудительные меры. При всем при этом только 14 рассмотренных дел из 57 закончилось принятием решения о применении мер ответственности, схожие результаты достигнуты и в другие годы<sup>271</sup>.

С учетом представленных аналитических материалов представляется логичным вопрос, какие средства позволили достигнуть указанных показателей.

В силу статьи 45 Закона о персональных данных Национальная комиссия в лице специального состава уполномочена на вынесение требований об устранении нарушений субъектами обработки персональных данных.

Как уже было указано чуть выше, это требование имеет принудительный характер. Конкретный вид требования применяется в зависимости от наличия обстоятельств чрезвычайного характера (блокировка персональных данных на срок до 3 месяцев) или их отсутствия (отзыв разрешения на обработку персональных данных) либо от объема и степени нарушений прав

---

<sup>270</sup> URL: <https://www.cnil.fr/fr/mediatheque/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>271</sup> Сравнительную таблицу по итогам работы Национальной комиссии за 2011-2018 годы см. в Таблице № 1 Приложения № 2.

и свобод частных субъектов (например, обращение в суд для установления любых иных мер, необходимых для предотвращения нарушений).

Вместе с тем важным фактором, который определяет эффективность способов воздействия на нарушителя обработки персональных данных, является процедура применения.

Так, специальный состав всегда действует на основе принципа состязательности. Выработка итогового решения в силу статьи 46 Закона о персональных данных осуществляется через подготовку доклада членом Национальной комиссии, не входящим в специальный состав и назначаемым председателем Национальной комиссии. Такой доклад в обязательном порядке доводится до сведения субъекта обработки персональных данных с тем, чтобы он имел возможность представить свои пояснения и участвовать в их представлении непосредственно или иным образом. При этом докладчик имеет возможность давать устные пояснения по подготовленным материалам, но не уполномочен обсуждать его по существу с точки зрения предмета рассмотрения дела и необходимости принятия того или иного итогового решения.

Кроме того, специальный состав вправе пригласить на заседание любых иных лиц, которые способны предоставить полезную информацию для полного и правильного рассмотрения дела.

Соответственно, «состязание» правовых позиций Национальной комиссии, субъекта обработки персональных данных, пострадавшего частного лица по поводу предполагаемых нарушений, являющихся предметом рассматриваемого дела, позволяет выработать и принять взаимоприемлемое мотивированное решение.

Также отметим, что в рамках разбирательства существует угроза нанесения ущерба деловой репутации субъекта, признанного виновным. Она связана с возможностью опубликования специальным составом решения о применении мер принуждения в официальных источниках, газетах или иных СМИ, причем за счет такого лица. Однако данная мера воздействия не связана напрямую

с состязательностью, но влияет на эффективность разрешения административных споров.

Благодаря комбинированию представленных средств и были достигнуты показатели, которые отражают максимальное снижение вмешательства административного органа при рассмотрении жалоб на действия субъектов обработки персональных данных.

Вторым примером независимого административного органа может быть Антимонопольное ведомство<sup>272</sup>. Действительно, оно обязано искать пути для решения достаточно важных задач: с одной стороны, создание условий для функционирования рынка на конкурентной основе и свободы доступа на рынок и ценообразования и, с другой, обеспечения экономического порядка, запрета на картельные сговоры и контроля за доминирующим положением.

В этих целях Антимонопольное ведомство правомочно в рамках своей компетенции как принимать обеспечительные меры путем выдачи предписаний, так и налагать денежные штрафы на нарушителей. При этом данный орган также «не спешит» применять меры принуждения<sup>273</sup>: в силу статьи L464-2 Антимонопольное ведомство может предложить предприятиям выработать соглашение по соблюдению конкурентной политики. При этом в случае применения санкций принятые решения Антимонопольным ведомством в силу статей L464-7 и L464-8 Торгового кодекса подлежат обжалованию только в судебном порядке и рассматриваются исключительно Апелляционным судом Парижа. Одновременно с этим заметим, что данным судом в большинстве случаев подтверждаются итоговые решения о наложении штрафа, что говорит об обоснованности и эффективном использовании мер, не связанных с финансовыми ограничениями. Иными словами, штраф остается единственно

---

<sup>272</sup> Учреждено в силу статьи L461-1 Торгового кодекса // URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD14565555BA5A.tpdjo08v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD14565555BA5A.tpdjo08v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>273</sup> Например, за 2011 было вынесено 6 решений о привлечении к ответственности на сумму примерно 420 млн евро, из них подтверждено 6, в 2012 – 10 на сумму 540 млн евро, а подтвержденных – 7, в 2017 – 5 на сумму 497 млн евро, а подтвержденных – 2 (URL: [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=271](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=271) (Дата обр.: 02.08.2020)), более подробно см. Приложение № 3.

возможным средством разрешения административного спора. Получается, независимость Антимонопольного ведомства позволяет выносить законные и обоснованные итоговые решения по административным спорам.

Таким образом, независимость административного органа требуется не столько для обеспечения досудебного порядка обжалования, сколько при реализации полномочий административными органами в определенной области публичного управления. Закрепление независимости административного органа позволяет обеспечить баланс публичных и частных интересов с точки зрения поддержания экономической активности предпринимателей и охраны законом прав и свобод частных лиц. Представленные примеры это наглядно демонстрируют, так как итоговые решения этих независимых административных органов взаимоприемлемы для сторон спора, но даже если частное лицо желает обжаловать, то административный суд в большинстве случаев поддержит принятое итоговое решение.

Возвращаясь непосредственно к понятию принципа процессуальной экономии, следует ещё раз подчеркнуть с учетом представленного французского опыта, что данный принцип может обеспечивать не только быстроту досудебного порядка обжалования, но и эффективное разрешение административных споров благодаря, в том числе доктрине «хорошего (надлежащего) управления», потому что частное лицо может участвовать в процедуре разрешения административного спора. При этом необходимый баланс следует искать законодателю еще на стадии проектирования норм, а не только в результате правоприменения.

Кроме того, цель проведения правильного и всестороннего разбирательства связана с принципом компетентности, поскольку административный орган в определенной области публичного управления, если сравнивать с человеческой деятельностью, является профессиональным экспертом в конкретной области<sup>274</sup>.

Природу данного принципа возможно раскрыть в первую очередь с помощью понимания различий между судебным способом защиты прав и досудебным порядком обжалования.

---

<sup>274</sup> Chauvet. С. Указ. соч.



Как уже упоминалось выше, при обращении в суд частный субъект должен иметь возможность оспорить действие (бездействие) или решение административного органа. Эта проверка осуществляется в большей степени в части проверки законности. Другими словами, судом проверяется соответствие установленным в законодательстве нормам права с точки зрения, нарушает ли или нет действие (бездействие) или решение административного органа права и свободы частного субъекта, обратившегося за судебной защитой. Кроме того, суд наряду с юридической классификацией должен определить правильность установления фактических обстоятельств, легших в основу действия (бездействия) или решения административного органа<sup>275</sup>. Вопрос о полной проверке целесообразности в целом исключен из предмета судебной проверки, поскольку суды не наделены полномочием проверять целесообразность действия (бездействия) или решения административного органа, который выполняет свои функции в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий<sup>276</sup>.

В противовес изложенной мысли заметим, что на практике в России судами принимаются решения, которые по своим правовым последствиям подменяют административные акты<sup>277</sup>. Это означает, что вынесенное судебное решение не просто вмешивается, а исключает административную процедуру принятия решения или совершения необходимого действия со стороны административного органа.

Разберем следующие примеры, которые внешне схожи по своей форме. Одна ситуация, если суд констатирует, что компетентный административный орган незаконно бездействовал, то есть не принимал никакого решения, и судебная инстанция обязала такой орган рассмотреть документы частного субъекта. В этом случае обеспечивается не только защита прав и свобод обратившегося частного лица, но сохраняется граница между судебной

---

<sup>275</sup> Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу // СПб. 2005. С. 380, 526.

<sup>276</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2006 г. № 70-О Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>277</sup> См., напр.: материалы по делу № А56-55372/2012 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»), в котором арбитражные суды не просто обязали Правительство Санкт-Петербурга предоставить земельный участок под строительство, а установили, на основании каких документов данный объект должен быть предоставлен. Аналогичные доводы суды использовали в делах № А56-42615/2013 и № А56-79076/2013 (материалы Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

юрисдикцией и административной сферой. Действительно, за административным органом признается обязанность рассмотреть поступившее заявление частного лица по существу, но также у административного органа остаются возможности отказать заявителю, если есть основания, предусмотренные законодательством. Например, в силу пункта 2 статьи 31 (в редакции, действовавшей до 01.03.2015) Земельного кодекса РФ уполномоченный орган принимал решение о предварительном согласовании места размещения объекта недвижимости путем принятия акта о выборе земельного участка только при учете экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах и наличия необходимых согласований, например, появление санитарно-защитной зоны или отзыва согласования иного административного органа в размещении объекта могло быть таким основанием для отказа.

Другая ситуация, если суд не просто установил бездействие административного органа при рассмотрении заявления частного лица, но и обязал административный орган принять строго определенное решение, основание которого, получается, уже установлено судом. В этом случае как раз происходит расширение судом своей компетенции с содержательной точки зрения. Достаточно очевидно, что суд, вмешиваясь таким образом в административную процедуру, пытается обеспечить восстановление прав и свобод частного лица на момент их нарушения, то есть ретроспективно. Впрочем, такая логика не лишена изъятий. Речь в данном случае идет о том, что суд, пытаясь защитить нарушенные права и свободы частного лица, не принимает во внимание обстоятельства, которые могли измениться существенным образом. Например, с момента незаконного бездействия административного органа значительно изменилось законодательство и ужесточились градостроительные ограничения, что делает невозможным размещение объекта, заявленного частным субъектом, в момент вступления в силу судебного решения. Другими словами, размещение объекта может повлечь нарушения прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Например, нельзя будет построить промышленного предприятия, для которого обязательно устанавливается санитарно-защитная

зона, из-за окружающей новой застройки. Также может сложиться ситуация, когда частное лицо перестало отвечать специальным требованиям к выдаче разрешений: у него отсутствует необходимое количество специалистов для членства в саморегулируемой организации для выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства в соответствии с градостроительным законодательством<sup>278</sup>.

Ситуации, описанные выше, наглядно показывают необходимость соблюдения порядка и условий административной процедуры при выдаче разрешений или оказании публичных услуг. Представляется противоречащим праву, чтобы судебное обжалование действия (бездействия) или решения административного органа стало средством преодоления или полного исключения соответствующей административной процедуры. В случае признания незаконными действий (бездействия) или решений административных органов и при невозможности восстановить права и свободы частных лиц в моменты вынесения судебного решения законодательством должны быть предусмотрены механизмы компенсации. Однако это уже другой вопрос.

В этой связи вернемся к основной мысли о том, что досудебный порядок обжалования позволяет пересматривать решения административного органа по существу, включая переоценку целесообразности принятия такого решения, что вытекает из принципа компетентности<sup>279</sup>.

В качестве примера разберем порядок рассмотрения жалобы на действия (бездействия) или решения таможенных органов, который осуществляется в соответствии с Главой 51 Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

---

<sup>278</sup> См., напр.: статью 55.8 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>279</sup> Определением Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 305-КГ17-5672 по делу № А40-101850/2016 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс») подтвердил право вышестоящих органов осуществлять пересмотр вступивших в силу решений налоговых органов. О последствиях и необходимости выработать четкие критерии такого вмешательства см. параграф 2 настоящей главы.

Федерации»<sup>280</sup> (далее – Закон о таможенном регулировании 2018 года). Этот порядок позволит осветить не только принцип компетентности, но и одновременно затронуть ряд других проблем (например, обход запрета на перенаправление жалобы в нижестоящий орган или фрагментарность законодательного регулирования процедуры рассмотрения жалобы), чего нет, например, в рамках налоговых споров или иных производств.

Законом урегулирована лишь часть вопросов процедуры досудебного обжалования: круг субъектов, участвующих в рассмотрении жалобы, требования к жалобе (форма, содержание, сроки подачи), а также сроки рассмотрения и виды решений, принимаемых по итогу. Однако Законом о таможенном регулировании 2018 года не определены процедурные вопросы по существу: порядок подготовки и передачи материалов по жалобе, права заявителей на защиту, порядок доказывания и прочее<sup>281</sup>.

При этом и ранее действующий Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>282</sup> (далее – Закон о таможенном регулировании 2010 года) содержал схожее регулирование. Вместе с тем во внутренних документах Федеральной таможенной службы России<sup>283</sup> была подробно расписана процедура рассмотрения жалобы частного лица, поступившей в таможенный орган. Она могла быть направлена в его правовое или функциональное подразделение в зависимости от существа заявленных требований. На соответствующее подразделение таможенного органа, таким образом, возлагается обязанность по подготовке материалов по жалобе для

---

<sup>280</sup> Собрание законодательства РФ. 06.08.2018. № 32 (часть I). Ст. 5082.

<sup>281</sup> Некоторые вопросы урегулированы в Памятке для заявителей, обжалующих решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в Федеральную таможенную службу (Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был), например, возможность запроса дополнительных документов у частного лица, при этом на период их представления срок рассмотрения жалобы приостанавливается.

<sup>282</sup> Собрание законодательства РФ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252.

<sup>283</sup> См., напр.: приказ ФТС России от 30 июля 2009 г. № 1378 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия правовых подразделений с функциональными подразделениями таможенных органов при рассмотрении жалоб на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела» Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был; Письмо ФТС РФ от 30.08.2011 № 01-11/41869 «О направлении Методических рекомендаций по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) в области таможенного дела» Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был (далее – Методические рекомендации ФТС), которые действовали до 08.02.2018 (см. письмо ФТС РФ от 08.02.2018 № 01-11/07011 «О методических рекомендациях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был).

рассмотрения руководителем таможенного органа по существу. В рамках такой подготовки направляется запрос в подразделение-соисполнитель таможенного органа для дачи заключения по поставленным фактическим или правовым вопросам. На основании подготовленного заключения уполномоченное подразделение таможенного органа уже готовит проект решения по поданной жалобе, который подлежит визированию в подразделении-соисполнителе таможенного органа. Только после выполнения представленных стадий рассмотрения жалобы руководитель таможенного органа принимает окончательное решение по существу поставленных в жалобе вопросов.

Таким образом, любая жалоба вне зависимости от степени сложности, а также вне зависимости от места подачи: в таможенный орган, принявший обжалуемый административный акт, или в вышестоящий – будет проходить одинаковые стадии. При этом в случае ее удовлетворения вышестоящий таможенный орган вправе либо обязать нижестоящий принять новое решение в соответствии с таможенным законодательством, либо он самостоятельно принимает такое решение, если его принятие относится к компетенции таможенного органа, рассмотревшего жалобу (подпункт 3 пункта 4 статьи 48 Закон о таможенном регулировании 2010 года)<sup>284</sup>. В этом и есть проявление принципа компетентности: таможенный орган, рассматривающий жалобу, получил исходные материалы, а также дополнительные данные, оценивает в совокупности законность и целесообразность обжалуемого решения, и по результатам принимает свое решение.

Вместе с этим следует отметить, что, если обжалование действия (бездействия) или решения таможенного органа частным лицом осуществлялось в вышестоящий таможенный орган, то такой орган на практике имел два варианта действий: осуществить рассмотрение жалобы или направить ее по принадлежности в нижестоящий таможенный орган<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> Закон о таможенном регулировании 2018 года в статье 298 содержит аналогичное правило.

<sup>285</sup> В настоящее время жалоба рассматривается только вышестоящим таможенным органом (часть 1 статьи 295), которому нижестоящий передает все необходимые материалы и документы (часть 2 статья 288).

В первом случае помимо указанных стадий производства по жалобе добавляется этап получения заключения нижестоящего таможенного органа по предмету обжалования. В этом заключении в обязательном порядке должны быть рассмотрены все доводы частного лица, а также приведены и обоснованы причины принятого решения, совершенного действия (допущенного бездействия) со ссылкой на нормативные правовые акты. Получается, что в этом случае конкурируют позиции двух сторон административного спора при наличии арбитра. Таким образом, вышестоящий таможенный орган имел больше возможностей получить объективные данные, которые сопровождали принятие решения или совершение какого-либо действия нижестоящим таможенным органом, что позволяет осуществить полное и всестороннее, или компетентное, рассмотрение поступившей жалобы.

Во втором варианте согласно Методическим рекомендациям ФТС вышестоящий таможенный орган имел право перенаправить поступившую жалобу в нижестоящий, принявший обжалуемый акт, для ее рассмотрения по существу. Стоит отметить, что Закон о таможенном регулировании 2010 года непосредственно не содержал такой возможности для вышестоящего таможенного органа. С другой стороны, в указанном акте также не было прямого запрета на передачу жалобы в тот орган, действия (бездействие) или решения которого обжалуются. Однако в настоящее время этот вопрос уже решен, поскольку, как указывалось выше, в настоящее время жалоба рассматривается только вышестоящим таможенным органом.

Вместе с тем стоит остановиться на запрете перенаправления жалобы вышестоящим административным органом в нижестоящий, действия (бездействие) или решение которого оспариваются<sup>286</sup>, поскольку на практике этот

---

<sup>286</sup> В отличие от российского права, во Франции Закон от 12.04.2000 непосредственно не содержит такого запрета. Вместе с тем, например, Градостроительный кодекс во Франции, в частности, в статьях L600-1, R600-1, устанавливая порядок рассмотрения жалобы при выдаче разрешений на строительство, определяет, что нижестоящий орган предоставляет свою позицию по вопросу законности и обоснованности обжалуемого административного акта с тем, чтобы вышестоящий административный орган мог принять итоговое решение.

запрет может «сознательно» нарушаться<sup>287</sup>. В настоящее время пунктом 6 статьи 8 Закона о порядке рассмотрения обращений установлен такой запрет. Бесспорно, важным вопросом при оценке действий (бездействия) и решений административных органов в рамках досудебного порядка обжалования является обеспечение законности и восстановление прав и свобод частных лиц, а не сокрытие нарушений и сохранение «чести мундира». По своей природе указанная правовая гарантия важна, так как она должна способствовать объективному, всестороннему рассмотрению жалобы, а также обеспечивать устранение допущенных нарушений.

Отмена или видоизменение данного запрета обсуждается еще с советских времен. Так, Н. И. Магид предлагал направлять в нижестоящий административный орган жалобу, поступившую в вышестоящий административный орган<sup>288</sup>. Подчеркнем, что направление жалобы в нижестоящий административный орган оправдывается тем, что все документы и материалы по жалобе находятся в нижестоящем. Соответственно, вышестоящий административный орган находится в сложном положении, так как он должен проверить законность, обоснованность и целесообразность решения, принятого нижестоящим административным органом, не обладая необходимым массивом данных.

В этой связи В. И. Ремнев полагает необходимым закрепить следующий порядок взаимодействия. За вышестоящим административным органом признается право предварительного рассмотрения поступившей жалобы и обязанность ее направления в нижестоящий при наличии «гарантии принятия нижестоящими инстанциями решения, с которым жалобщик согласится»<sup>289</sup>. Автор не раскрывает, в чем состоят данные гарантии и какими критериями должны руководствоваться вышестоящий и нижестоящий административные органы при

---

<sup>287</sup> См., напр.: Ефремов И. А. Неюбилейные размышления о прокуратуре Российской Федерации // Адвокат. 2012. № 2. С. 5 – 10; Трошина С. М. Меры прокурорского реагирования // Законодательство и экономика. 2014. № 6. С. 52 – 60.

<sup>288</sup> Магид Н. И. Развитие и совершенствование советского государственного аппарата // Сб. «40 лет советского права». Т. II. Изд-во ЛГУ. 1957. С. 98-123. (Цит. по Ремнев В. И. Право жалобы в СССР. -М.: Юрид. лит., 1964. -132 с. С. 36-37).

<sup>289</sup> Ремнев В. И. Указ. соч. С. 37.

рассмотрении поступившей жалобы. Например, это может быть, указание вышестоящего органа о полной (частичной) отмене обжалуемого действия или рекомендация пересмотреть первоначальное решение с учетом тех или иных обстоятельств. Кроме того, с точки зрения приведенной позиции даже не ставится вопрос об объективной необходимости увеличения сроков рассмотрения жалобы. Получается, что изменение данного запрета возможно только при перестройке значительной части норм института досудебного порядка обжалования (сроки рассмотрения, возможность приостановки и восстановления, закрепление оснований для перенаправления), иначе административная практика не изменится.

Таким образом, в настоящее время вопрос организации и компетентного рассмотрения жалобы частного лица, поступившей в вышестоящий административный орган, выходит за рамки законодательных норм, поскольку регулируется неправовыми актами<sup>290</sup>. Безусловно, для объективного, всестороннего рассмотрения жалобы требуется «отладка» иерархических или управленческих отношений в системе административных органов. Речь идет о надлежащей организации взаимодействия двух органов при подготовке материалов в соответствии с доводами, изложенными в жалобе. Для этого, естественно, в административных органах должна соблюдаться схожая организационно-штатная структура, с тем чтобы должностные лица вышестоящего административного органа имели сравнимые компетенции, что в нижестоящем. Кроме того, сейчас немаловажным является внедрение

---

<sup>290</sup> Глава 9 ФЗ О контроле и надзоре предполагает относительно подробное регулирование порядка рассмотрения жалоб, включая требования к содержанию и форме жалобы (статья 41), нормы, предусматривающие основания для отказа в рассмотрении жалобы (статья 42), общие положения о порядке рассмотрения жалобы по существу (статья 43), что является несомненным шагом вперед в сравнении со сложившейся практикой и предложениями, указанными в проекте ФЗ О контроле и надзоре 2017. В нем порядок подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов контроля (надзора) должен быть установлен Правительством РФ (часть 4 статьи 65).

В силу части 1 статьи 39 ФЗ О контроле и надзоре федеральный закон о виде контроля или Правительство РФ в общих требованиях к организации и осуществлению вида муниципального контроля могут закрепить обязательность досудебного обжалования при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля.



и применение системы электронного документооборота<sup>291</sup>, что позволит существенно сократить время на пересылку запроса и подготовку материалов.

Подводя промежуточные итоги, необходимо отметить, что в российской теории в отличие от французского права отсутствует консенсус по поводу определения принципов досудебного порядка обжалования. Палитра мнений в этом вопросе демонстрирует смешение общеправовых и специальных принципов, а также попытки включения принципов судоустройства и судопроизводства в полном виде. Кроме того, отсутствие строгой теории приводит к противоречиям в законодательстве и практическим проблемам правоприменения<sup>292</sup>.

Предложенный автором вариант определения принципов досудебного порядка обжалования основан на понимании особенностей рассматриваемого института как процессуальной деятельности, которая призвана максимально быстро и эффективно способствовать разрешению административных споров. Поэтому становится очевидным, что принцип процессуальной экономии может выступить в качестве правового средства достижения обозначенных целей. При этом эффективность его реализации во многом зависит не только от отказа от каких-либо процессуальных норм, но и от поиска гибких механизмов разрешения административного спора: создание условий для возможности опровержения доводов сторон спора, а также условий для применения мер принуждения и альтернативных мер.

Вместе с этим также важным является принцип компетентности в деятельности административных органов, которые правомочны не только проверять законность и обоснованность решений, но в полной мере оценить целесообразность принятия административных актов, поскольку судебное

---

<sup>291</sup> Внедрение и применение системы электронного документооборота, в том числе в рамках досудебного обжалования, является одной из задач органов Федеральной налоговой службы (См., напр.: приказ ФНС от 31 января 2008 г. № ММ-3-15/13 «Об утверждении положений о структурных подразделениях и штатного расписания центрального аппарата ФНС России» Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был). Кроме того, Закон о таможенном регулировании 2018 года с 1 января 2022 года вводит электронную форму досудебного обжалования (часть 11 статьи 398).

<sup>292</sup> Это проблема охватывает не только административное право, но финансовую сферу в широком смысле, при этом она возникла достаточно давно (см. более подробно: Шевелёва Н.А. Финансовое право: новый этап развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение-. 2002. -№ 5 (244). -С. 5-12)

разбирательство не должно подменять административную процедуру. Для этого, в частности, необходимо закрепление в законодательстве порядка представления материалов по жалобе при проверке действий (бездействия) или решений нижестоящего административного органа в вышестоящий, а также возражений по жалобе.

## § 2. Особенности досудебного порядка разрешения административных споров

В настоящем исследовании неоднократно подчеркивалось нежелание частных лиц использовать досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов. Как показывает практика, такому использованию мешает низкая эффективность рассматриваемого производства. Причины, которые снижают эффективность, в первую очередь обусловлены законодательными нормами, поскольку они не обеспечивают достаточный уровень правовых гарантий частным субъектам – заявителям, а также они не создают какие-либо стимулы к использованию данного механизма<sup>293</sup>.

Нормативно-правовое регулирование существующего в России и Франции досудебного порядка обжалования вне зависимости от его обязательности или добровольности имеет свои особенности, которые будут рассмотрены ниже.

При подаче частным лицом жалобы в рамках досудебного порядка обжалования оно должно понимать процессуальные сроки, которые установлены законодательством для данного производства. Во-первых, речь идет о сроке направления жалобы для разрешения административного спора в досудебном порядке, во-вторых, о сроке на вынесение итогового решения по административному спору также в досудебном порядке и, в последнюю очередь – сопряженность сроков на подачу соответствующих жалоб и заявлений в суд. Другими словами, установление точных правил в части реализации прав и обязанностей как со стороны заявителя, так и со стороны административного органа представляет собой взаимосвязанный механизм, влияющий на эффективность данного института обжалования.

---

<sup>293</sup> См. напр.: Кустова О.А. Проблемы правового регулирования финансовых процедур // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под общей ред. Гриценков Е.В., Ногиной О.А. СПб.: Издательский дом СПбГУ. 2010. С. 213

В первом случае не представляется возможным установить единое правило о сроках подачи жалобы в досудебном порядке, поскольку административная практика настолько разнообразна, и быстрота подачи жалобы зависит от конкретных обстоятельств. Например, срочность в обжаловании отказа в выдаче визы или выдворения *a fortiori* несравнима с обжалованием налоговых споров. Поэтому специальное законодательство устанавливает сроки на подачу жалобы в каждом случае<sup>294</sup>, и это должно являться предметом иного исследования во многом прикладного характера.

Во втором случае, когда речь идет о периоде времени с момента окончания разбирательства в досудебном порядке по административному спору и до момента вынесения итогового решения по делу, представляется очевидным, что наличествует особый интерес частного лица.

В России в отношении срока принятия итогового решения по жалобе можно говорить, что в силу Закона о порядке рассмотрения обращений он составляет 30 дней (часть 1 статьи 12). Однако в специальном законодательстве устанавливаются особенности<sup>295</sup>. Например, отличается порядок исчисления срока на принятие итогового решения по налоговой жалобе, он включает в себя два периода: отдельно срок на вынесение самого решения и на сообщение о нем. Законом установлен 1 месяц для обжалования решений о привлечении (об отказе) к ответственности за совершение налогового правонарушения (в иных случаях – 15 дней) и 3 дня для направления принятого решения частному лицу (пункт 6 статьи 140 НК РФ). В таможенной сфере в силу статьи 297 Закона о таможенном регулировании 2018 года срок рассмотрения и, соответственно, принятия итогового решения по административному спору

---

<sup>294</sup> Например, в налоговой сфере этот срок составляет 1 год (пункт 2 статьи 139 НК РФ), а отказ в выдаче разрешения на временное проживание обжалуется в течение трех рабочих дней со дня получения (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») (Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032).

<sup>295</sup> По общему правилу срок рассмотрения жалобы на решения, действий (бездействия) контрольного (надзорного) органа составляет 20 рабочих дней в соответствии с частью 2 статьи 43 ФЗ О контроле и надзоре, при этом он может быть сокращен положением о конкретном виде контроля и надзора.

по общему правилу не может превышать 1 месяц<sup>296</sup>, причем копия решения должна быть направлена частному лицу не позднее трех рабочих дней после его принятия.

При этом важно отметить не только различные подходы в регулировании сходных отношений (это может объясняться особенностями общественных отношений), но и то, что перечисленные законы не содержат специальных правовых механизмов, которыми обеспечивалось бы получение частным лицом итогового решения по делу. Это возможно только с помощью судебной системы. Так, арбитражные суды признавали, что с правом частного лица на получение итогового решения соотносится «безусловная обязанность вышестоящего таможенного органа в установленный законом срок рассмотреть и разрешить поступившую жалобу (при отсутствии оснований для отказа в рассмотрении жалобы, исчерпывающим образом определенных в части 1 статьи 44 Закона о таможенном регулировании 2010 года)»<sup>297</sup>. Вместе с этим заметим, что, как следует из судебной практики, частное лицо обязано либо обратиться в административный орган за разъяснениями о причинах задержки в принятии соответствующего решения или обжаловать бездействие в суде, иначе присутствует риск отказа в защите прав и законных интересов частного лица<sup>298</sup>. Однако, по нашему мнению, такой подход затрудняет защиту прав и свобод частных лиц, потому что вводит дополнительную обязанность. В самом деле, административные органы будут предлагать любые обстоятельства в качестве исключających нарушение прав и свобод частных лиц. Например, несоблюдение срока регистрации поступившей жалобы как основание для увеличения срока принятия итогового решения<sup>299</sup>.

---

<sup>296</sup> Срок рассмотрения жалобы увеличивается до двух месяцев, если она подана непосредственно в вышестоящий орган (часть 1 статьи 297 Закона о таможенном регулировании 2018 года).

<sup>297</sup> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2012 г. по делу № А19-7223/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>298</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 января 2013 г. по делу № А53-10360/2012, решение Арбитражного суда Московской области от 17 октября 2017 г. №А41-57471/17 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>299</sup> В рамках одного спора таможенный орган ссылаясь на указанное обстоятельство, однако ФТС России признала это нарушением, поэтому итоговое решение нижестоящего органа признала неправомерным (см. пункт 3 Обзора практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела (Письмо ФТС России

Интерес частного лица во Франции при нарушениях срока вынесения итогового решения по жалобе, рассмотренной в досудебном порядке обжалования, обеспечивается с помощью института подразумеваемых (имплицитных) решений. Так, по общему правилу в силу статьи L231-4 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации «молчание» административного органа в течение двухмесячного срока представляет собой отказ в удовлетворении заявленных требований, если речь идет о досудебном порядке обжалования<sup>300</sup>. Поэтому частное лицо в любом случае получает итоговое решение.

Получается, что в России и Франции соблюдение срока вынесения итогового решения по административному спору обеспечивается различными правовым средствами. При этом французское право способствует наиболее полной защите интересов право способствует наиболее полной частного лица, поскольку не задействует механизм судебной защиты, как в российском случае, а применяется специальный административно-правовой институт подразумеваемых (имплицитных) решений.

Переходя к третьему случаю, который связан с сопряженностью сроков подачи жалобы в досудебном порядке и заявления в суд, можно в целом опустить обязательную досудебную процедуру. Единственное различие – это сроки на обращение в суд.

Во Франции двухмесячный срок на подачу заявления в административный суд начинает течь с момента уведомления (публикации) о принятом решении<sup>301</sup>.

Аналогичным образом урегулированы отношения в России. В силу части 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства срок на обращение в суд составляет 3 месяца с момент, когда частный субъект узнал о нарушении его прав, свобод и законных интересов, то есть после вынесения

---

от 28 сентября 2012 г. № 01-11/48569 Письмо ФТС России от 28 сентября 2012 г. № 01-11/48569 // URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/12p48569/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>300</sup> Такое решение признается подразумеваемым (имплицитным). Более подробно о подразумеваемых (имплицитных) решениях в параграфе 3 настоящей главы.

<sup>301</sup> См. статью R421-1 Кодекса административного правосудия.

итогового решения по спору<sup>302</sup>. Это правило применяется, если законом установлена процедура обязательного досудебного обжалования (см. часть 3 статьи 4).

Существенные различия выявлены при добровольной досудебной процедуре. Французское законодательство, в отличие от российского, в части связанности сроков иным образом разрешает конфликт в случае последовательного использования двух указанных средств защиты прав и свобод частных лиц.

Французская судебная практика при толковании норм, регулирующих сроки обращения за судебной защитой, пришла «на помощь» частным лицам. Так, Государственный совет давно однозначно закрепил, что добровольное досудебное обжалование административного акта предоставляет отсрочку на обращение в административный суд<sup>303</sup>. Единственным условием такой отсрочки является соблюдение срока на судебное обжалование<sup>304</sup>, то есть частное лицо должно успеть подать жалобу в досудебном порядке в пределах 2-месячного срока на обращение в административный суд с момента получения итогового решения.

Кроме того, как указывалось выше, во Франции предусмотрено два вида добровольных жалоб: жалоба в административный орган, вынесший решение (*un recours gracieux*), а также жалоба в вышестоящий орган (*un recours hiérarchique*). В связи с этим частное лицо может, в случае негативного исхода для себя в первой инстанции, заново обратиться за защитой своих прав и свобод в рамках ведомственного контроля. Поэтому общее правило о приостановлении срока на обращения в административные суды, в случае добровольного обжалования, выведенное судебной практикой, было скорректировано. В настоящее время срок на обращение в административный суд начинает течь только после ответа вышестоящего

---

<sup>302</sup> Часть 3 статьи 189 и часть 4 статьи 198 АПК РФ устанавливают аналогичное правило обращения за защитой экономических прав в арбитражные суды после обязательного досудебного обжалования.

<sup>303</sup> В настоящее время в статье L411-2 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации непосредственно указывается, что при подаче добровольной жалобы прерывается течение срока на обращение в административный суд.

<sup>304</sup> CE, 13 avril 1881, Bansaïs // Rec., p. 430, S., 1882, III, CE, 4 novembre 1996, Département de la Dordogne, n 114956 // Rec., p. 433.

административного органа уже после рассмотрения жалобы вышестоящим органом<sup>305</sup>. Получается, судебная практика учла различные механизмы досудебного обжалования, сохранив право на доступ к судебной защите<sup>306</sup>. Наряду с указанными возможностями частное лицо вправе рассчитывать на очередное восстановление срока обращения в административный суд, если он первоначально обратился с заявлением в административный суд, к компетенции которого данный спор не относится<sup>307</sup>.

Российская судебная практика пошла совершенно по противоположному пути, по сути, противопоставив досудебный и судебный способы защиты прав и свобод частных лиц. Суды в большинстве случаев<sup>308</sup> не принимают доводы со стороны частного лица, подавшего соответствующее заявление, что пропуск процессуального срока на обращение в суд может быть восстановлен ввиду обжалования действий (бездействия) или решений административного органа в досудебном порядке<sup>309</sup>. Речь в данном случае идет только об однократном обращении с жалобой в административный орган, который вынес решение. Другими словами, добровольное досудебное обжалование не прерывает течение данного процессуального срока и не может выступить уважительной причиной для удовлетворения ходатайства о восстановлении срока на обращение в суд с заявлением об обжаловании действий (бездействия) или решений административного органа<sup>310</sup>. Исключением являются таможенные споры. Впервые это установлено пунктом 26 постановления Пленума Верховного Суда

---

<sup>305</sup> CE, 7 octobre 2009, Ouahrirou, n° 322581 // AJDA, 2009, p. 1862, obs. M.-C. de Montecler, JCP, 23 novembre 2009, note M.-C. Rouault.

<sup>306</sup> См., напр.: URL: <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2009/11/24/247-un-nouveau-cas-de-double-prorogation-du-delai-de-recours-contentieux> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>307</sup> CE sect., 24 janvier 1958, Meallet // Rec., p. 43.

<sup>308</sup> В массиве судебных дел за последние 7 лет можно встретить единичные решения, в которых суд признал возможным восстановить срок на подачу заявления в суд (См., напр.: апелляционное определение Самарского областного суда от 22 мая 2012 г. по делу № 33-4489/2012 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>309</sup> Апелляционное определение Саратовского областного суда от 02 октября 2014 г. по делу № 33-5628 Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>310</sup> См., напр.: определение Челябинского областного суда от 28 июля 2011 г. по делу № 33-8160/2011; кассационное определение Волгоградского областного суда от 11 ноября 2011 г. по делу № 33-14214/11; решение Ленинградского областного суда от 21 августа 2012 г. № 7-520/2012; апелляционное определение Омского областного суда от 12 февраля 2014 г. по делу № 33-713/2014; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21 июня 2011 г. по делу № А29-9294/2010; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 31 января 2011 г. по делу № А33-1709/2010 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).



Российской Федерации от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства»<sup>311</sup>, в соответствии с которым «период административного обжалования решений, действий (бездействия) таможенного органа, в том числе если жалоба не была рассмотрена» не включается в срок на обращение суд. Однако подобный подход еще не стал общим правилом.

Наряду с вопросом о сроках рассмотрения жалобы можно выделить следующую особенность в разрешении споров с участием частных лиц и административных органов. Речь идет о так называемом приостанавливающем действии жалобы.

В целом следует признать, что в российском законодательстве отсутствует автоматическая возможность приостановить исполнение обжалуемого действия (бездействия) или решений административного органа. Так, часть 1 статьи 292 Закона о таможенном регулировании 2018 года, как и ранее действовавший Закон о таможенном регулировании 2010 года (часть 1 статьи 43), прямо указывает, что «подача жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого решения таможенного органа или совершения таможенным органом обжалуемого действия». Приостановление полностью или в части по решению таможенного органа, действие (бездействие) которого обжалуются, возможно по письменному ходатайству частного лица. При этом обязательно предоставление финансового обеспечения «исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин в виде денежного залога или банковской гарантии в размере не менее чем сумма таможенных платежей, подлежащих уплате в связи с принятием обжалуемого решения» (часть 2 статьи 292 Закона о таможенном регулировании 2018 года). Таким образом, законодателем исключена дискреция таможенного органа, а также гарантирован в большей степени имущественный интерес публичного

---

<sup>311</sup> Российская газета. 18.05.2016. № 6973 (105).

В настоящее время принято постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»), которое заменило указанный выше судебный акт. Однако в п. 31 содержит аналогичное правило.

субъекта. При этом заметим, что данный Закон не содержит норм, касающихся компенсаций частному лицу, в случае удовлетворения его требований.

До 02.06.2016 пункт 5 статьи 138 НК РФ устанавливал аналогичное общее правило, согласно которому отсутствовало приостанавливающее действие жалобы, за исключением случаев, если частным лицом вместе с жалобой подано ходатайство лица о приостановке обжалуемого административного акта<sup>312</sup>. В настоящее время Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>313</sup> ограничил основания для подачи соответствующего ходатайства, оставив случаи обжалования вступивших в силу решений о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения<sup>314</sup>.

Если обратиться к научной литературе, то можно сделать вывод, что дореволюционное российское законодательство тоже не закрепляло за жалобой такого вида юридических последствий. Поэтому законы Российской империи, в частности, не позволяли приостановить взыскание на период рассмотрения жалобы частного лица – налогоплательщика<sup>315</sup>.

Вместе с тем в современной российской юридической литературе этот вопрос также обсуждается, но сводится он чаще всего к утверждению о необходимости обязательного приостанавливающего действия жалобы. Так, И. В. Панова считает недостатком, что при подаче жалобы действие административного акта не приостанавливается автоматическим<sup>316</sup>. Этот взгляд разделяет Е. В. Мушта<sup>317</sup>.

---

<sup>312</sup> Пункт 5 статьи 138 НК РФ. Правда, этот пункт содержит только один критерий, на основании которого возможно такое приостановление, – достаточные основания полагать, что обжалуемое действие (бездействие) или решение налогового района не соответствует законодательству.

<sup>313</sup> Собрание законодательства РФ от 02.05.2016. №18. Ст. 2506.

<sup>314</sup> Условия применения данного пункта будут раскрыты ниже.

<sup>315</sup> Хаванова И. А. Указ. соч. С. 111.

<sup>316</sup> См., напр.: Панова И. В. Указ. соч.

<sup>317</sup> Мушта Е.В. Оспаривание ненормативных правовых актов антимонопольных органов // Закон. 2013. № 7. С. 69 - 73.

Самое главное, что в представленных работах акцент смещен к вопросу о необходимости приостановления обжалуемого действия (бездействия) или решения. Безусловно, это правильный вопрос с точки зрения организации эффективной досудебной процедуры обжалования, а также привлекательности использования этого механизма для защиты интересов частного лица. Однако помимо обсуждения целесообразности закрепления в законодательстве приостанавливающего действия жалобы необходимо содержательное рассмотрение этой характеристики, иначе законодатель так и будет смещать акцент в сторону публичных интересов.

В связи с этим отметим позицию С. С. Тропской. Она один из авторов, который занимает более конструктивную позицию, говоря не только о самой возможности и необходимости закрепления в законодательстве приостанавливающего действия жалобы в целом, но обсуждает сферы возможного применения: если затрагиваются имущественные, то приостановление должно быть отдельно обосновано, в том числе тяжестью последствий для частного лица, а если организационные, то в любом случае жалоба должна приостанавливать исполнение обжалуемого действия (бездействия) или решения административного органа<sup>318</sup>.

В самом деле, обсуждение вопроса о приостанавливающем действии жалобы должно начинаться с самого понятия приостановления, которое заключается во временной отсрочке или задержке применения юридических последствий обжалуемых действий (бездействия) или решений административного органа. Поэтому следует принимать во внимание момент вступления в силу решения административного органа<sup>319</sup>. Действительно, до вступления в силу административный акт еще не обладает главной и необходимой характеристикой – способностью влечь определенные правовые

---

<sup>318</sup> 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.

<sup>319</sup> На основании части 6 статьи 15, части 20 статьи 16, части 6 и 11 статьи 17 и других норм Закона о таможенном регулировании 2018 года можно сделать вывод, что решения таможенных органов чаще всего вступают непосредственно в момент принятия или в срок, не превышающий 2 дней, поэтому приостановление их исполнения осуществляется после наступления юридических последствий.

последствия. При этом в законодательстве не всегда закреплен порядок вступления в силу административных актов. Первая возможная ситуация обусловлена наступлением тех или иных событий, например, юридические последствия обжалуемого решения наступают после истечения периода времени, указанного в законе<sup>320</sup>, или после утверждения вышестоящим административным органом. Вторая ситуация связана со случаями, когда совпадает момент принятия административного акта и момент его вступления в силу. Соответственно, можно говорить о нескольких вариантах приостановления исполнения обжалуемого административного акта:

- автоматическое, или в силу подачи жалобы;
- по усмотрению административного органа (например, по итогам рассмотрения ходатайства частного лица – заявителя);
- при наличии условий применения (например, наличие гарантий или иных условий уплаты процентов за фактическую отсрочку в случае признания необоснованности жалобы)<sup>321</sup>.

В пользу первого варианта высказывается, например, С. А. Ядрихинский, который полагает, что должны быть законодательно предусмотрены основания, с учетом которых приостановление правоприменительного акта административного органа обязательно<sup>322</sup>. Иное, по его мнению, означает отсутствие эффективного досудебного порядка обжалования, поскольку способствует финансовым потерям частного лица, если речь идет об обжаловании решения взысканию налогов, пеней или других имущественных платежей. Аналогичного мнения в части рассмотрения приостанавливающего действия жалобы придерживается М. Ю. Барыкин<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> Таковы особенности вступления в силу актов налоговых органов в Германии (См., напр.: Сыщиков И. С. Институт обжалования налогоплательщиками решений налоговых органов: проблемы развития в современной России // Вестник ВГУ. Серия: Право. Воронеж. 2011. № 1. С. 328 – 332).

<sup>321</sup> Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120 (цит. по Хаванова И. А. Указ. соч. С. 111).

<sup>322</sup> Ядрихинский С. А. Защита прав и законных интересов налогоплательщиков - юридических лиц (финансово-правовой аспект): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ядрихинский Сергей Александрович. Московская государственная юридическая академия. М. 2007. С. 91.

<sup>323</sup> См., напр.: Барыкин М. Ю. Особенности правового регулирования ареста имущества юридического лица в рамках исполнительного производства // Исполнительное право. 2013. № 1. С. 46 - 47.

Он, опираясь на судебную практику<sup>324</sup>, рассматривает приостанавливающее действие жалобы как способ защиты имущественных интересов частного лица.

При этом авторами, разделяющими указанную позицию, не проводился анализ на предмет ее экономической обоснованности. По крайней мере, его результаты не приведены в указанных работах. В любом случае речь идет о необходимости проведения оценки негативных последствий, которые могут понести участники административного спора, если закреплять возможность приостановления исполнения обжалуемого действия (бездействия) или решения административного органа в качестве обязательного. В самом деле, вариант приостанавливающего действия жалобы, реализованный в российском законодательстве, предполагает приоритет публичных интересов: все финансовые риски возложены на частный субъект. Поэтому представляется логичным, чтобы обоснованием введения приостановления исполнения обжалуемого административного акта выступало не только желание защитить частных лиц, но было подготовлено финансово-экономическое обоснование, которое бы помогло сформировать объективное мнение.

Вместе с тем, не вдаваясь подробно в такой анализ, можно упомянуть сложившуюся в России судебную практику, которая развивает вопрос необходимости учета имущественного аспекта и ответственного подхода к приостановлению обжалуемых действий (бездействия) или решений административных органов. Суды полагают, что, если одна из сторон заявляет ходатайство об обеспечительных мерах, например, в виде приостановления строительных работ, то нужно оценивать степень последствий при принятии или отказе в установлении обеспечительных мер. В случае проигрыша в деле противоположная сторона имеет право взыскать соответствующие убытки, вызванные такой остановкой<sup>325</sup>. Получается, что, несмотря на публичную природу

---

<sup>324</sup> В частности, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 г. по делу № А78-1142/2012 Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>325</sup> Например, апелляционное определение Омского областного суда от 14 марта 2012 г. по делу № 33-1752/12, постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 26 января 2016 г. № Ф06-3958\2015 по делу № А55-298971-2014, ФАС Уральского округа от 23 мая 2014 г. № Ф09-2452/14 по делу № А07-11968/2013, ФАС Поволжского округа от 14 марта 2012 г. по делу № А06-5448/2011, ФАС Западно-Сибирского округа от 02 октября 2012 г. по делу № А45-14305/2012, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 августа 2017 г.

споров, связанных с досудебным порядком обжалования действий (бездействия) и решений административных органов, они могут иметь вполне определенные имущественные последствия.

На наш взгляд, необходимо использовать третий из представленных вариантов, который связан с финансовым или иным обеспечением приостановки юридических последствий обжалуемого действия (бездействия) или решения административного органа. В самом деле, финансовые гарантии не просто способствуют защите той или иной стороны спора, но и связывают право с экономической или иной деятельностью. Однако пункт 5 статьи 138 НК РФ в действующей редакции предполагает, 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<sup>326</sup>. Вместе с тем пункт 10 статьи 101 НК РФ дает право руководителю (заместителю руководителя) налогового органа принять обеспечительные меры после вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за его совершение. На практике это означает, что частное лицо для продолжения нормального функционирования должно в обязательном порядке представить банковскую гарантию, иначе, например, могут быть приостановлены операции по счетам. При этом законодательство содержит лишь общую формулу возмещения возникших убытков при незаконном привлечении к ответственности<sup>327</sup>, причем судебная практика свидетельствует о трудностях при доказывании по такой категории дел, как взыскание убытков с казны<sup>328</sup>.

---

№12АП-9016/2017 по делу № А12-15975/2017 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»). 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.

<sup>326</sup> В таможенной сфере также предполагается предоставление финансовых гарантий частным лицом.

<sup>327</sup> См. пункт 1 статьи 35 НК РФ.

<sup>328</sup> См. более подробно: Обзор «Взыскать убытки с налоговиков сложно, но возможно» Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Василевич Г.А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов: понятие, виды, юридические последствия // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 5 - 13.

Поэтому вопрос о приостановлении исполнения действия или решений административных органов требует отдельного рассмотрения, в том числе с учетом оценки финансово-экономических последствий как со стороны частных лиц, так и со стороны публичного субъекта. Более того, эта тема может быть рассмотрена также в свете теории недействительности административных актов с точки зрения ничтожности и оспоримости<sup>329</sup>. Другими словами, приостановление исполнения административных актов – это предмет специального дополнительного исследования<sup>330</sup>.

Говоря о французском опыте, следует отметить, что во Франции в силу статьи L221-8 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации устанавливается, что административные акты, на основании которых возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности конкретного частного лица, по общему правилу начинают действовать с момента ознакомления с таким актом (если специальным законом или другим нормативно-правовым актом не установлено иное).

При этом у частных лиц отсутствует возможность приостановить исполнение обжалуемого административного акта в рамках добровольного досудебного обжалования. Этот вывод можно сделать с учетом норм, которые восприняты из неоднократно упоминавшегося Закона от 12.04.2000 в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации. Это связано с тем, что жалоба – формально является видом обращения в административный орган с просьбой пересмотреть вынесенное решение (статью L110-1 указанного Кодекса), а не заявлением в административный суд с требованием о юридическом аннулировании административного акта.

Возможность приостановить исполнение административного акта при обжаловании в рамках обязательной досудебной процедуры регулируется

---

<sup>329</sup> Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 - Конституционное право ; Муниципальное право /Е. Н. Каменева; Науч. рук. Р. Ф. Васильев. -М. 2002. С.9.

<sup>330</sup> В части 10 статьи 40 ФЗ О контроле и надзоре повторяются описанные проблемы: в ней лишь указывается возможность приостановить исполнение решения контрольного (надзорного) органа, но не даны существенные условия для исполнительных органов государственной власти. Возможно, порядок и условия рассмотрения данного ходатайства будут урегулированы в положении о конкретном виде контроля и надзора в рамках свободного усмотрения.

во Франции иным образом. Это связано с решением Государственного совета по делу «*Société Produits Roche*»<sup>331</sup>, на основании которого ходатайство об обеспечительных мерах, заявленного на этапе обязательного досудебного обжалования, может быть удовлетворено, так как процедура досудебного обжалования по существу связана с признанием акта незаконным в рамках административного судопроизводства<sup>332</sup>.

Приостановление исполнения административного акта возможно на основании специального механизма в рамках системы административных судов. Так, Кодексом административного правосудия (V книга в законодательной и подзаконной частях) после реформы 2000 года<sup>333</sup> учрежден институт судей по срочным вопросам. Такие судьи не отправляют правосудие путем разрешения административных споров по существу, но они правомочны принять срочные временные или обеспечительные меры.

Кодексом административного правосудия предусмотрены следующие виды обеспечительных мер, которые можно сгруппировать в три блока:

- неотложные, направленные на приостановление, освобождение от ареста, охранительные;
- так называемые «ординарные» (констатация факта, предварительное рассмотрение или обеспечительный платеж);
- иные меры, характерные для отдельных сфер публичного управления (фискальных отношений, аудиовизуальных коммуникаций и других специфических сфер).

Таким образом, французским законодательством предусмотрен единый механизм приостановления обжалуемого административного акта для досудебной и судебной стадии. Кроме того, важно подчеркнуть, что предоставление частным лицам возможности наложить любые обеспечительные меры в рамках

---

<sup>331</sup> CE, 12 octobre 2001, *Société Produits Roche* // Rec. 463, n° 237376

<sup>332</sup> О позиции Государственного совета см. более подробно: Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции. С. 89.

<sup>333</sup> Закон от 30 июня 2000 г. № 2000-597 года «О срочных решениях, выносимых административными судами // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204851&categorieLien=id> (Дата обр.: 02.08.2020).



досудебного порядка обжалования, безусловно, способствует наиболее эффективной защите прав и свобод таких субъектов. В самом деле, разрешение вопроса о наличии достаточных оснований для признания нарушения имущественных интересов частного субъекта входит в компетенцию независимого и беспристрастного должностного лица – судьи по срочным вопросам. При этом и процедура рассмотрения ходатайства об обеспечительных мерах предусматривает проведение открытого заседания, если речь идет о срочности приостановления обжалуемых действий (бездействия) или решения административного органа (см. статьи L521-1, L521-2 и L522-1 Кодекса административного правосудия). В иных случаях (например, при явном характере незаконности обжалуемого акта административного органа) рассмотрение ходатайства об обеспечительных мерах может быть осуществлено в письменном виде (статья L522-3 указанного Кодекса).

В контексте настоящего исследования помимо самой возможности приостановления обжалуемых действий (бездействия) и решений административного органа в России и Франции необходимо рассмотреть объем требований, которые могут быть заявлены при подаче ходатайства о приостановлении действий (бездействия) или решения административного органа.

Российское законодательство закрепило единое правило в этой части вне зависимости от обязательности досудебного обжалования. В статье 138 НК РФ нет возможности заявить требование о приостановке исполнения обжалуемого акта или действия полностью или в части в отличие от ранее действующей редакции<sup>334</sup>. Также и Закон о таможенном регулировании 2018 года не упоминает о полной или частичной приостановке действий (бездействия) или решений таможенного органа. Другими словами, административные органы формально не вправе самостоятельно выбирать, приостанавливать ли часть обжалуемого решения или ограничивать его исполнение в полном объеме. Возможно, это

---

<sup>334</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3445) признал утратившей силу статью 141 НК РФ.

связано с тем, что частные лица заявляли всегда ходатайства о полной приостановке решения налогового органа<sup>335</sup>, что представляется логичным с их точки зрения, а также защищает от усмотрения органов.

При этом важно отметить французский опыт в части полномочий судьи по срочным вопросам. Во Франции статьей L521-1 Кодекса административного правосудия также закреплена возможность принятия приостанавливающих обеспечительных мер. Однако судья по срочным вопросам уполномочен принять решение *ex officio* как о приостановлении юридических последствий обжалуемого действия (бездействия) или решения административного в полном объеме, так и в определенной части.

Подводя итоги в этой части, отметим, что рассмотренный вопрос о приостанавливающем действии жалобы в России и Франции приводится в действие только на основании специального ходатайства частного лица. При этом российский законодатель защищает публичные интересы. Поэтому только сам заявитель должен принимать решение о направлении такого ходатайства, обосновав целесообразности своих действий не только для себя, но для административного органа. Тогда как во Франции у частного субъекта больше правовых средств в части приостановления исполнения обжалуемого административного акта, хотя это актуально только для обязательного досудебного порядка обжалования.

Также отметим, что механизм приостановления, в соответствии с которым предусматривается «заморозка» юридических последствий в полном объеме, то есть вне зависимости от объема обжалования, является наиболее легким путем законодательного регулирования. В данном случае получается, что, с одной стороны, снижается усмотрение административного органа при принятии решений о приостановлении исполнения обжалуемого действия (бездействия) или

---

<sup>335</sup> Решение УФНС России <по субъекту РФ> от 28.06.2013 // URL: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=) (Дата обр.: 02.08.2020), Решение ФНС России от 12.09.2013 // URL: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=) (Дата обр.: 02.08.2020), Решение УФНС России <по субъекту РФ> от 23.09.2014 // URL: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=) (Дата обр.: 02.08.2020).

решения административного органа, но с другой, простота такого способа организации досудебного производства может существенно замедлить поступление в бюджет публичного субъекта финансовых средств частных лиц, если речь идет о досудебном обжаловании решений налоговых или иных финансовых органов. В связи с этим российский законодатель должен учитывать в дальнейшем, что изменения досудебного порядка обжалования в части приостанавливающего действия жалобы потребуют обоснования, если приостановление станет общим правилом. Кроме того, для улучшения российской практики, также необходимо законодательное установление объема требований при подаче заявления о приостановлении. Действительно, нормативно-правовыми актами должны быть предусмотрены различные варианты юридических последствий обжалуемых действий (бездействия) или решений административных органов в разных ситуациях, ведь, например, налоговые и лицензионные споры различаются по юридическим последствиям при приостановлении исполнения административного акта.

Также представляется важным вопрос о сближении досудебного и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц. Так, во Франции признано, что административная юстиция является по своей природе инквизиционным производством, что позволяет законодателю расширить пределы полномочий административных судей в сторону большей активности по сравнению с судами общей юрисдикции. Представляется очевидным, что эта черта воспринята из деятельности административных органов. При всем при этом нельзя говорить о том, что это односторонний процесс. Досудебный порядок обжалования, в свою очередь, также воспринимает отдельные институты судебного производства (доказывание, этапность, принципы организации производства и т.д.).

Однако процесс влияния досудебного и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц пока ограничивается «обменом» опыта. Действительно, французский законодатель, несмотря на схожие признаки обоих способов, не признал необходимым устанавливать преюдицию с точки зрения решения,

вынесенного в рамках досудебной процедуры. Иными словами, в настоящее время досудебный порядок обжалования и административное судопроизводство не образуют единую систему разрешения административного спора. Следовательно, те доказательства и доводы, которые послужили основанием для принятия соответствующего решения на досудебном этапе, могут быть исследованы и оценены уже в рамках судебного процесса. При этом в рамках судебного процесса порядок доказывания регулируется Кодексом административного правосудия<sup>336</sup>.

В самом деле, на настоящем этапе развития правовой мысли отсутствуют механизмы, позволяющие создать из досудебного и судебного порядка обжалования единую систему. Возможно, они и не будут найдены, поскольку в первую очередь рассматриваемые способы защиты построены на совершенно разных принципах и относятся к разным формам осуществления государственной власти (исполнительной и судебной).

Вместе с тем в этом ключе И. А. Хаванова обращает внимание, что в США отсутствует обязанность учитывать судебные прецеденты. Однако в силу сложившегося делового оборота, если уполномоченное должностное лицо «при анализе жалобы приходит к выводу, что у Службы внутренних доходов не более 30 % вероятности выиграть дело в суде, налогоплательщику предлагается урегулировать спор вне суда. Таким образом удастся урегулировать приблизительно 70 % споров»<sup>337</sup>.

В любом случае данная проблема еще потребует дополнительного обсуждения как в российской, так и во французской теории, поскольку, с одной стороны, невозможно непосредственно установить обязательность досудебных решений, принятых административными органами, иначе произойдет смешение функций судебной и исполнительной власти. С другой – влияние судебной практики может стать основанием для обращения к альтернативным

---

<sup>336</sup> В средства доказывания входят: экспертиза, выезд на место, осмотр и т.д. (см. Раздел II Различные способы доказывания Кодекса административного правосудия).

<sup>337</sup> Хаванова И. А. Право налоговой (административной) жалобы: отдельные вопросы теории и практики // Финансовое право. 2010. № 7. С. 27.

способам разрешения споров. В любом случае обобщение судебной практики и создание на их основе методических материалов для административных органов должно сказываться положительным образом на эффективности досудебного порядка обжалования действий (бездействия) или решений административных органов.

Наряду с изложенными выше проблемами, следует обсудить вопрос, который не может не приниматься во внимание частным лицом при обращении с жалобой в административный орган. Он касается возможности поворота к худшему (*reformatio in peius*) при рассмотрении жалобы<sup>338</sup>.

Не будет секретом, что данный институт достаточно разработан в процессуальном праве, например, он непосредственно предусмотрен действующим российским уголовно-процессуальным законодательством<sup>339</sup>. Кроме того, его обсуждают в той или иной степени в научной литературе, посвященной как гражданскому процессу<sup>340</sup>, так и досудебному обжалованию. Так, Е. В. Мушта указывает на необходимость введения запрета на поворот к худшему в рамках досудебного порядка обжалования, хотя отсутствует обоснование этого утверждения<sup>341</sup>.

Наверное, единственным научным трудом, в котором достаточно глубоко обсуждался этот вопрос в части его природы, является упомянутая работа М. Д. Загряцкова. В ней он дает отрицательный ответ с точки зрения необходимости применения *reformatio in peius* и приводит такое обоснование: «никто не станет жаловаться, раз жалоба грозит ухудшением положения жалобщика»<sup>342</sup>. Кроме того, он также ссылается на выводы немецких ученых, которые полагали, что поворот к худшему будет нарушением принципа

---

<sup>338</sup> Во Франции непосредственно этот вопрос не обсуждается, потому что, как указывалось выше, у административных актов не должно быть обратной силы.

<sup>339</sup> Статья 401.6. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921). Кроме того, данный вопрос обсуждается с точки зрения конституционного права (См., напр.: Белов С. А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4. С. 37-56).

<sup>340</sup> См., напр.: Афанасьев С. Ф. Применение принципа запрета поворота к худшему в гражданском процессе // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 21-24.

<sup>341</sup> См., напр.: Мушта Е. В. Указ. соч.

<sup>342</sup> Загряцков. М. Д. Указ. соч. С. 68.

равноправия сторон, кроме того, по их мнению, жалоба, подаваемая частным лицом для защиты личных интересов, не может автоматически становиться средством охраны публичных интересов и общественного порядка<sup>343</sup>.

Высший Арбитражный Суд РФ в свое время полагал, что в рамках процедуры досудебного обжалования при рассмотрении апелляционной жалобы частного лица вышестоящий налоговый орган не может принять решения, ухудшающего положение налогоплательщика<sup>344</sup>. Это связано как с идеей того, что «иной подход создавал бы налогоплательщику препятствия для свободного волеизъявления в процессе реализации им права на обжалование вынесенного в отношении него решения», так и с тем, что контрольные мероприятия и досудебное обжалование – это разные формы деятельности, которые нельзя смешивать. Впоследствии ВАС РФ, давая разъяснения по налоговым спорам, закрепил данную позицию и указал на невозможность поворота к худшему<sup>345</sup>.

Однако сейчас формируется иная судебная практика, в соответствии с которой фактически происходит поворот к худшему, причем вне рамок процедуры досудебного обжалования. Например, в уже ранее упомянутом деле № А40-101850/2016 Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ поддержала позицию ФНС России, которая отменила решение налогового органа по субъекту РФ, а также оставила в силе решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и отказала в возмещении суммы НДС полностью<sup>346</sup>. Основным правовым аргументом была часть 3 статьи 31 НК РФ, которая наделяет правом вышестоящий орган в рамках специальной процедуры обжалования решений налоговых инспекций *ex officio* отменять акты нижестоящих налоговых органов, исходя из одного лишь принципа законности и административного самоконтроля. При этом, судя по обстоятельствам дела, основания для отмены решений

---

<sup>343</sup> Загряцков. М. Д. Указ. соч. С. 68-69.

<sup>344</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 28 июля 2009 г. № 5172/09 по делу № А58-2053/08-0325 Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>345</sup> См., напр.: пункт 81 Постановления Пленума ВАС РФ № 57.

<sup>346</sup> См. также: постановление Арбитражного суда Московского округа от 07 марта 2017 г. № Ф05-1757/2017 по делу №А40-36957/2016 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

налогового органа по субъекту РФ связаны с несогласием с изложенной в них позицией и необходимости переквалификации, причем при принятии ФНС РФ обжалуемого решения существенных материальных или процессуальных нарушений не удалось выявить.

Получается, что Верховный Суд РФ отдает приоритет публичным интересам, полагая возможным не разграничивать процедуры контроля и досудебного порядка обжалования, руководствуясь исключительно строгим пониманием принципа централизации и компетентности. Одновременно с этим судом не принимается в расчет, что любой риск перекладывается на частное лицо, а также «страдает» доверие к действиям органов публичного управления<sup>347</sup>.

Если говорить о современной зарубежной практике применения поворота к худшему, то можно привести налоговое законодательство Германии, которое обобщило научные разработки по этому вопросу. Налоговый орган сейчас в принципе имеет возможность в рамках ведомственного контроля внести изменения в решение об объеме уплаты налога не в пользу налогоплательщика, то есть осуществить поворот к худшему, причем даже в той части, которая не была обжалована частным лицом (административные органы осуществляют так называемый самоконтроль)<sup>348</sup>. Одновременно с этим в качестве гарантий частным лицам установлена обязанность налоговых органов уведомлять их о предстоящем негативном решении, а налогоплательщикам, в свою очередь, дана возможность отозвать свою жалобу соответственно до вынесения итогового решения по налоговому спору. Однако стоит особо подчеркнуть, что при отзыве частный субъект лишается права на судебное обжалование. Несмотря на такую правовую конструкцию, которая позволяет исключить из правовой действительности незаконный административный акт, в немецкой теории административного права, как указывают специалисты в этой области, все равно

---

<sup>347</sup> См. более подробно о недопустимости переходов от одной формы контроля к другой: Кустова М.В. Гарантии прав налогоплательщика в процедурах досудебного обжалования: последовательность правовых позиций // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. -2018. Т. 9. -№3 -. С. 353-369, а также о принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства: Василевич Г.А. Цифровизация права как средство повышения его эффективности.

<sup>348</sup> Ваген В. Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2005 года: по материалам 3-й Междунар. науч.-практ. Конф. 14-15 апр. 2006 г., Москва: сборник / [сост. В.М. Зарипов]; под ред. С.Г. Пепеляева // М.: Волтерс Клувер. 2001. С. 145.

идут споры вокруг данного института, поскольку в этом случае право на защиту не может быть реализовано, ценность права на защиту ставится под сомнение<sup>349</sup>.

С учетом вышеизложенных позиций представляется достаточно очевидным, что решение вопроса о возможности осуществления *reformatio in peius* или его запрета находится в области определения ценностных ориентиров. Так, если законодатель полагает необходимым установить приоритет публичных интересов, как, например, сделано при приостанавливающем действии жалобы в российском налоговом или таможенном праве, то такой поворот возможен. В ином случае необходим прямой запрет поворота к худшему и разграничение контрольной и юрисдикционной деятельности. Вместе с тем компромиссным вариантом может выступить немецкая модель, учитывающая и частные, и публичные интересы, перенося ответственность за последствия в части ухудшения, прежде всего, имущественного положения частного лица на него самого.

На основании изложенного представляется возможным сделать определенные выводы в этой части исследования.

Досудебный порядок обжалования как процессуальная форма характеризуется особыми правилами рассмотрения жалобы. Это вызвано, прежде всего, местом данного института, который по своему статусу предшествует судебному разбирательству. Поэтому в этой части представляется значимым вопрос о корреляции процессуальных сроков в зависимости от обязательности или добровольности обращения с жалобой в досудебном порядке. Во Франции он решен в пользу частных лиц, которым законодатель, а также судебная практика (хотя, возможно, в первую очередь суд) предоставили гарантии рассмотрения административного спора на досудебном этапе, сохраняя право на судебное обжалование. В России, наоборот, правовая система создает условия для непосредственного обращения за защитой прав и свобод в суд, указывая на

---

<sup>349</sup>См., напр.: Артюх А. А. Ухудшение положения налогоплательщика как результат рассмотрения его жалобы в административном порядке. Опыт Германии // Налоговед. 2010. № 3. С. 77-85.



то, что добровольное досудебное обжалование не является уважительной причиной для восстановления срока на обращение в суд.

Другим моментом соприкосновения системы досудебного порядка обжалования в России и Франции является приостановление исполнения обжалуемого действия (бездействия) или решения административного органа. В обоих случаях оба государства не признают за жалобой автоматического приостановления в качестве основного последствия, тем самым оставляя решение вопроса на усмотрение административных органов и защищая публичные интересы. При этом во Франции приостановление юридических последствий административных актов возможно только в рамках обязательного досудебного порядка обжалования и при помощи системы судей по срочным вопросам. Судебная форма рассмотрения вопроса о приостановлении юридических последствий имеет ряд неоспоримых преимуществ: в первую очередь это независимость должностного лица, рассматривающего соответствующее заявление, а также беспристрастность и гласность разбирательства. Тогда как в России отдан приоритет публичным интересам и приостановление возможно только в ограниченных случаях при наличии финансовых гарантий со стороны частного лица.

Также необходимо отметить порядок рассмотрения жалобы. Законодатель в России и Франции в целом не формулирует специальных норм с точки зрения поворота к худшему при принятии итогового решения по жалобе. В последнем случае можно говорить, что в связи с «молчанием» законодателя по этому поводу административные органы должны руководствоваться наличием запрета в отношении *reformatio in peius*. Это связано, во-первых, с тем, что жалоба частного лица подается не в защиту публичного порядка<sup>350</sup>, а, во-вторых, с конституционными гарантиями равенства перед законом и судом. В противном случае распространение практики поворота к худшему приведет к демотивации частных лиц в обжаловании действий (бездействия) или решений административных органов.

---

<sup>350</sup> Gognetti J. La notion d'ordre public. La thèse, soutenue en 1998 à Reims . Sous la direction de Bernard Touret

### **§ 3. Правовые акты, принимаемые по результатам досудебного порядка обжалования: особенности формы и содержания**

Принятие итогового решения, а точнее, административного акта по результатам рассмотрения жалобы частного лица опосредуется определенной процедурной формой. При этом, как отмечалось ранее, в России отсутствует единый нормативный акт, который бы детально регулировал вопросы досудебного порядка обжалования, прежде всего, добровольной процедуры. Он мог бы также определять основы обязательного обжалования, по крайней мере, гарантии частных лиц (сроки на обращение с жалобой и ее рассмотрение, право быть заслушанным или знакомиться с материалами дела и т.д.). При этом действующие Закон о порядке рассмотрения обращений и Закон об услугах не заменяют нормативно-правовой акт об административных процедурах, в них нет ответов на многие вопросы: прежде всего, как гарантировать полное и всестороннее рассмотрение административного спора и вынесение законного и обоснованного решения по нему, разграничить право на обращение с заявлением (предложением) и с жалобой. Причины, которые лежат в основании этих проблем, заключаются в том, что эти Законы имеют в качестве фундамента разные принципы, а также различные цели их принятия<sup>351</sup>.

В любом случае для частного лица по результатам процедуры досудебного обжалования важно получение административного акта, то есть принятое административным органом решение, которое облечено в соответствии с действующим законодательством, а также содержит властное волеизъявление или повелевающее начало и предназначено для реализации целей и задач, возложенных на административные органы<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> О соотношении названных законов см., напр.: Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. №2. С. 115-128.

<sup>352</sup> См., напр.: 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.; Талапина Э. В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. -2016. - № 9. - С. 84 – 89; Ярков В.В. Допустимо ли судебное оспаривание нормативных правовых актов (или их отдельных положений), утративших силу? // Вестник гражданского процесса. -2016. -№ 2. -С. 44 - 64.

Однако в законодательстве встречаются исключения в части порядка принятия административного акта в результате завершения какой-либо процедуры. Например, часть 8 статьи 25 Градостроительного кодекса РФ введена для сокращения процедуры согласования проектов генеральных планов поселений. Так, если главе поселения или городского округа не поступит заключение от компетентного исполнительного органа исполнительной власти федерального или регионального уровня, органа местного самоуправления о согласовании проекта генерального плана, то такой проект считается согласованным после истечения трех месяцев с момента поступления в эти органы уведомления об обеспечении доступа к проекту генерального плана и материалам по его обоснованию. Хотя в настоящее время трудно оценить практику применения данной нормы, поскольку Департамент ценообразования и градостроительного зонирования Минстроя России<sup>353</sup>, в задачи которого входят вопросы согласования проектов генеральных планов, не публикует статистические отчеты. Также практически отсутствует судебная практика в части применения этой статьи Градостроительного кодекса РФ. Причем в немногочисленных судебных решениях<sup>354</sup> арбитражные суды находили основания для неприменения формулы «молчание = согласование»<sup>355</sup>, находя иные обстоятельства, свидетельствовавшие о невозможности согласовать проект генерального плана.

Наряду с этим в настоящее время в России в действиях административных органов сложилась практика отказов в издании административного акта в ненадлежащей правовой форме. Остановимся на таком примере, как «молчание»

---

Положениями Закона об услугах (см. статьи 11.2 или 12) в первую очередь предполагается подготовка административными органами решений о предоставлении государственных (муниципальных) услуг. Подготовка соответствующего решения является обязательным этапом оказания государственной (муниципальной) услуги, которое впоследствии может быть обжаловано.

<sup>353</sup> URL: [http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase\\_id=255784](http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase_id=255784) (Дата обр.: 17.01.2020).

<sup>354</sup> См., напр.: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 июля 2016 г. № Ф08-6210/2015 по делу № А78-3550/2009, постановление Арбитражного суда Московского округа от 24.03.2015 № Ф05-2659/2015 по делу № А41-17356/14, постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.02.2015 № Ф05-17019/2014 по делу № А41-17224/14 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>355</sup> Например, во Франции Градостроительный кодекс закрепляет возможность ведения строительства на основе подразумеваемого (имплицитного) решения (см. более подробно: Курындин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы ее применения в РФ // Актуальные проблемы административного права. № 2. 2015. С. 39).

административного органа в рамках досудебного обжалования вместо подготовки итогового решения<sup>356</sup>. Так, в постановлении Президиума ВАС РФ от 20 ноября 2007 г. № 8815/07 по делу № 41-К2-19605/06<sup>357</sup> суд отметил, что после истечения срока на вынесение налоговым органом итогового решения по административному спору и в случае отсутствия такого решения налогоплательщик имеет право обратиться за судебной защитой. В этом решении ВАС РФ, по сути, указал, что молчание налогового органа является отказом в заявленных требованиях.

Вместе с тем, как известно, с 1 января 2009 года досудебный порядок обжалования решений налоговых органов был впервые введен в Российской Федерации в качестве обязательного. При этом итоговое решение по жалобе должно быть принято в течение 1 месяца. Однако в НК РФ отсутствуют нормы, на основании которых бездействие, выраженное в непринятии соответствующего решения, может быть признано незаконным. Поэтому в постановлении Президиума ВАС РФ от 01.02.2011 № 13065/10<sup>358</sup> были указаны следующие выводы. Суды правомерно признали, что налоговым органом был нарушен срок рассмотрения апелляционной жалобы, поданной частным лицом. Однако ввиду отсутствия в законодательстве каких-либо последствий нарушения указанного срока принятие итогового решения за его пределами не влечет признания последнего недействительным. Необходимо также отметить, что в данном деле ВАС РФ вынес такой судебный акт, поскольку на момент судебного разбирательства итоговое решение по жалобе налоговым органом было уже принято. Поэтому, по мнению суда, отсутствует нарушение прав налогоплательщика. Кроме того, в силу вынесенного налоговым органом итогового решения налогоплательщик был обязан уплатить налог. Соответственно, раз за частным субъектом уже была установлена обязанность произвести уплату необходимых денежных средств, то выявленные процедурные

---

<sup>356</sup> Иные примеры нарушений в деятельности административных органов см. более подробно: там же С. 36.

<sup>357</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>358</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нарушения не имеют правового значения с точки зрения законности итогового решения по административному спору.

Вместе с тем, как следует из понятия «административный акт», соблюдение его порядка принятия, включая форму, в которую он облечен (будь это приказ или распоряжение, издаваемый компетентным административным органом), необходимо из тех соображений, что надлежащая форма выражения принятого итогового решения позволяет частному субъекту узнать, что поставленные им вопросы решены<sup>359</sup>. Иная ситуация, когда непосредственно в нормативно-правовых актах специально закрепляется, что административный орган имеет право «действовать через письма»<sup>360</sup>. В этом случае отсутствует неопределенность с точки зрения понимания административного акта, который принят надлежащим субъектом (административным органом) и который означает наступление юридических последствий, определенных нормативно-правовыми актами.

С учетом вышеизложенного логичен вопрос о способах, которые могут быть использованы для исправления сложившейся практики издания административных актов. Проведя анализ действующего российского законодательства, можно однозначно отметить, что оно не может прийти частному лицу на помощь. Отчасти судебные инстанции, защищая права частных субъектов, в настоящее время в ряде случаев выступают таким средством<sup>361</sup>. Вместе с тем суды стараются не всегда напрямую оценивать так называемые отказные письма. При рассмотрении такого вида споров, наоборот, суды часто

---

<sup>359</sup> Во Франции, например, порок формы является одним из оснований для признания административного акта незаконным, причем подлежит проверке как процедура издания, так и его форма в узком смысле, то есть материальное выражение (Waline J. Указ. соч. С. 604 - 605). Следовательно, данное основание не является безусловным.

Вслед за французской теорией Д.С. Андреев полагает, что процедурные пороки, или дефекты, могут быть основанием для признания административного акта недействительным, только если они носят существенный характер (См., напр.: Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Андреев Денис Сергеевич; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. - Москва, 2011. С. 11).

<sup>360</sup> Министерство культуры Российской Федерации вправе направить отказ в согласовании проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, в форме письма (см. приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31.07.2013 № 1062 // Российская газета от 28.10.2013 № 6218).

<sup>361</sup> При этом суды признают возможность обжаловать отказ, данный в форме письма (постановление ФАС Поволжского округа от 24 октября 2011 г. по делу № А12-8891/2010, определение ВАС РФ от 21.06.2013 № ВАС-7600/13 по делу № А32-17829/2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

стараятся найти иные основания для признания административного акта законным или незаконным, не исследуя вопрос порока формы итогового решения либо фактического и юридического отсутствия административного акта<sup>362</sup>.

В противовес российской для французской правоприменительной практики ответ находится в законодательном регулировании, охватывающем разнообразные стороны административных процедур. Так, в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации центральное место занимают вопросы издания административных актов (см. Книгу 2 Односторонние акты, принимаемые Администрацией в указанном Кодексе). С учетом этого и французской теории признается, что в «привычном» своем виде административные акты являются письменным документом, который издается компетентным административным органом в одностороннем порядке, установленном действующими нормативно-правовыми актами, в целях возникновения, изменения или прекращения соответствующих прав и обязанностей<sup>363</sup>.

При всем при этом французское административное право относительно давно выработало институт подразумеваемых (имплицитных) решений<sup>364</sup>, который в настоящее время также урегулирован в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации.

В силу норм, закрепленных в рассматриваемом Кодексе, устанавливается, что административный орган имеет возможность не издавать письменный акт, а принимать подразумеваемое (имплицитное) решение либо об удовлетворении обращения, либо об отказе.

По общему правилу в силу статьи L231-1 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации «молчание» административного органа в течение двухмесячного срока представляет собой

---

<sup>362</sup> См., например, определение ВАС РФ от 31 мая 2007 г. № 5833/07 по делу № А76-14147/2006-46-756 (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>363</sup> См., напр.: Waline J. Указ. соч. С. 389-393.

<sup>364</sup> Первый нормативный акт во Франции относится к 1864 году (См. более подробно: Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 // AJDA. 2000. p. 471 - 485.).

удовлетворение заявленных требований<sup>365</sup>. На момент проведения реформы во Франции было более 1500 процедур, где возникновение, изменение или прекращение соответствующих прав и обязанностей может происходить в связи с «молчанием» административного органа<sup>366</sup>. При этом в статье L231-4 этого же Кодекса закреплены сферы, где молчание административного органа являет собой отказ. Это, в частности, касается досудебного порядка обжалования, будь это добровольная или обязательная процедура<sup>367</sup>.

Таким образом, Кодекс о регулировании отношений населения и администрации, как и ранее действующий Закон от 12.04.2000, «дает заинтересованным лицам право на получение административного решения, прежде всего в тех случаях, когда это решение материально не существует»<sup>368</sup>, ведь подразумеваемое (имплицитное) решение являет собой особую форму административного акта: властное начало проявляется посредством конклюдентных действий административного органа при отсутствии материального документа<sup>369</sup>.

Ввиду отсутствия итогового решения по административному спору в письменном виде в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации, как в ранее действующем Законе о мотивации решений,

---

<sup>365</sup> Ранее вопрос принятия административными органами подразумеваемых (имплицитных) решений регулировался статьей 21 Закона 12.04.2000. При этом новая редакция данной статьи начала действовать с ноября 2014 Законом от 12 ноября 2013 № 2013-1005 (URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028183023&dateTexte=&categorieLien=id> > (Дата обр.: 02.08.2020)), с этого момента общее правило изменилось с «молчание = отказ» на «молчание = удовлетворение требований».

<sup>366</sup> URL: <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord/recherche?page=1> (Дата обр.: 02.08.2020)), при этом во Франции предусмотрено около 3 600 различных административных процедур (URL: [http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID\\_newsletter=107](http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107) (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>367</sup> Кроме того, это возможно в случаях, если не требуется выносить индивидуальный акт; если такое решение противоречит международным обязательствам Франции, публичному порядку, защите свобод или обеспечению иных принципов, имеющих конституционное значение (соответствующие сферы определяются декретом по согласованию с Государственным советом); а также при направлении обращения, имеющего финансовый характер, за исключением области социального обеспечения. Также на основании декретов, согласованных с Государственным советом или Советом министров, могут быть установлены любые сферы, где общим правилом станет принятие подразумеваемых (имплицитных) решений об отказе, если того требует предмет решения или принцип хорошего управления.

<sup>368</sup> Кассиа П. Подразумеваемое решение в административном праве Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут. 2011. С. 194 – 220.

<sup>369</sup> См., напр.: Курындин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы её применения в РФ С. 38.

устанавливается в статье L211-2 требование об обязательном приведении мотивов в отдельных административных актах, принимаемых административным органом<sup>370</sup>.

Цель такого регулирования вполне логична и объяснима: при досудебном обжаловании возможно принятие подразумеваемого (имплицитного) решения об отказе. Поэтому частное лицо заинтересовано в ознакомлении с доводами, которые легли в основу принятого решения, и желательно выражены в письменном виде. Это необходимо для их опровержения, а также при проверке процессуальных (процедурных) требований<sup>371</sup> рассмотрения жалобы и принятия итогового решения по ней.

В самом деле, процедура рассмотрения жалобы по общему правилу не отличается открытостью и транспарентностью<sup>372</sup>, в отличие от судебного производства и, конечно, не подразумевает проведение непосредственного заседания при рассмотрении жалобы. При наличии материального объекта (письменного документа) частному лицу легче провести проверку соблюдения сроков вынесения итогового решения по жалобе, правильного применения норм и проч. В связи с этим в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации специально закреплено (см. статью L232-4)<sup>373</sup>, что само по себе отсутствие указанных оснований (мотивов) для принятия решения об отказе не влияет на его законность, потому что частное лицо уполномочено на их получение после подачи запроса.

---

<sup>370</sup> Речь идет о неблагоприятных индивидуальных решениях, указанных в данном законе, а также об отдельных административных решениях, которые отличаются от общих правил, установленных законом или нормативными актами.

При этом, как отмечалось ранее, обязанность административных органов мотивировать все свои решения вытекает из общего права на хорошее управление в соответствии со статьей 41 Европейской хартии (См., напр.: Michelet K. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la procédure administrative non contentieuse* // AJDA 2002 p. 949 – 955).

<sup>371</sup> В отношении положительных подразумеваемых (имплицитных) решений Государственный совет отмечал, что они могут и не содержать мотивы принятия (См., напр.: CE, 16 novembre 1984, 5ème et 3ème sous-sections réunies, № 39565 // URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007698297> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>372</sup> О проблеме обеспечения открытости деятельности административных органов в России и Франции см., напр.: Дёмин А.А. Открытость власти, гласность - актуальная проблема российского административного права. Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. -№ 3 (12). -С. 22-30; Лаваль О. Административная прозрачность и развитие парципаторной демократии. *Lex russica* (Русский закон). 2016. -№ 1. -С. 68-74.

<sup>373</sup> Эта норма текстуально совпадает с ранее действовавшей статьей 5 Закона о мотивации решений.



Более того, Государственный совет в одном из своих решений определил, что подразумеваемое (имплицитное) решение об отказе «по самой своей природе»<sup>374</sup> не подразумевает указание мотивов его принятия в том виде, в каком это возможно при издании «обычного» письменного акта. Кроме того, Государственный совет добавил, что в любом случае административный орган должен правильно определить форму отказа: он не уполномочен принять негативное подразумеваемое (имплицитное) решение, если законом предусмотрено, что основания негативного решения указываются в письменном акте. Иными словами, если законом предусмотрена форма и процедура издания итогового решения, то административный орган не вправе ее изменять<sup>375</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что при обжаловании частным лицом итогового решения об отказе, все доводы в обосновании незаконности не должны сводиться к выводу, что такое подразумеваемое (имплицитное) решение не обосновано, поскольку частное лицо не ознакомлено с его мотивами. Именно в этих целях частному лицу была предоставлена возможность подать ходатайство о получении мотивов принятия такого решения на основании статьи 5 Закона о мотивации решений<sup>376</sup>.

Как уже отмечалось выше, с ноября 2014 года общим правилом является принятие положительного подразумеваемого (имплицитного) решения. В этой связи отчасти можно говорить, что французским законодателем были услышаны призывы сторонников формулы «молчание означает признание требований»<sup>377</sup>. При этом и сами частные лица положительно оценивают изменения: 7 из 10 опрошенных французов ответили, что слышали об изменении этой формулы, причем 84% поддерживают эту идею<sup>378</sup>. Кроме того, три четверти опрошенных

---

<sup>374</sup> Michelet К. Указ. соч.

<sup>375</sup> См., напр.: CE, 25 mars 1994, 5/3 ssr, № 124765 // Recueil Lebon

<sup>376</sup> В настоящее время такая возможность предусмотрена статьей L211-6 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации.

О позиции Государственного совета в части возможности отказа в защите прав и свобод частных лиц при нарушении данной обязанности см. более подробно: Курындин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы её применения в РФ С. 39.

<sup>377</sup> См., напр.: Raynaud F., Fombeur P. Régime des décisions tacites d'acceptation // AJDA 1999. p. 122 – 127.

<sup>378</sup> URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/etudes/etude-mise-en-oeuvre-du-principe-silence-vaut-accord-sva> (Дата обр.: 02.08.2020).

выражают надежду, что новый подход позволит повысить качество работы административных органов.

Однако досудебный порядок обжалования находится в перечне исключений, и это требует пояснений, поскольку проведенная реформа задумывалась как «маленькая, но все же революция»<sup>379</sup> в отношениях между администрацией и частными субъектами.

Представляется вполне логичным, что для любого частного лица, который подал жалобу, более благоприятным было бы получение позитивного подразумеваемого (имплицитного) решения по административному спору. Действительно, не беря во внимание практические трудности реализации данной реформы, в настоящее время во Франции «молчание» административных органов будет порождать, изменять или прекращать права и обязанности частных субъектов.

Вместе с тем французский законодатель выбрал иной путь в сфере досудебного обжалования – «молчание» административного органа являет собой отказ в заявленных требованиях.

Оставление в силе этого правила можно рассматривать как стимулирующий фактор повышения качества публичного управления. Этот прагматизм связан с фактическим характером и объемом жалоб частных лиц<sup>380</sup>: если среди данного

---

<sup>379</sup> Президент Франсуа Олланд обозначил именно таким образом реформу института подразумеваемых (имплицитных) решений, представляя в мае 2013 года соответствующий законопроект (URL: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers\\_3289604\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers_3289604_823448.html) (Дата обр.: 02.08.2020)).

Однако, как показала практика, на момент вступления в силу данной реформы из 3 600 различных административных процедур, которые были затронуты указанной реформой, только на 1 200 распространяется новый принцип. Соответственно, оставшиеся 2 400 составляют те самые многочисленные исключения. Таким образом, закономерен вопрос, есть ли в принципе какая-то революция в представленных изменениях? (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](http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107) (Дата обр.: 02.08.2020)).

Ответ может быть положительным, поскольку в целом по своей сути такая реформа коренным образом меняет сложившуюся систему. Следует отметить, что во Франции до этого поддерживалась традиция, согласно которой «молчание» административного органа являет собой отказ, благодаря решению Конституционного совета, установившего, что формула «молчание = отказ» соответствует принципам французского права (Décision № 69-55 L du 26 juin 1969) // Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p.27, Actualité juridique 1969, p. 563).

Более подробно о развитии данной традиции в судебной практике см., напр.: Latournerie M.A. La portée juridique du silence de l'administration en droit français La portée juridique du silence de l'administration en droit français // URL: <http://www.comitasgentium.com/fr/devenirauteur4/item/163-la-portee-juridique-du-silence-de-l-administration-en-droit-francais#2> (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>380</sup> Aderno A. Указ. соч.

объема могут быть выделены явно обоснованные жалобы, то заявленные в них требования необходимо удовлетворить как можно быстрее.

Кроме того, при рассмотрении оставшихся жалоб у административного органа отсутствует возможность удовлетворять заявленные требования только в силу того, что он не успел подготовить итоговое решение об отказе. Другими словами, пресекается появление некоторого количества итоговых решений об удовлетворении заявленных требований в форме положительного подразумеваемого (имплицитного) решения, законность которых основана на формуле «молчание = удовлетворение заявленных требований».

Действительно, у административного органа при таком регулировании будет объективно больше времени для подготовки правовой позиции правомерности отказа в удовлетворении жалобы. В него включен срок рассмотрения поданной жалобы плюс период времени, необходимый для формирования запроса о мотивах принятия такого решения, а также срок на обращение частного субъекта с заявлением об оспаривании подразумеваемого (имплицитного) решения об отказе в административный суд.

На это можно возразить следующее.

Административный орган, а точнее, его должностные лица – это профессионалы и специалисты в определенной сфере публичного управления. Соответственно, внутренние процедуры административного органа должны быть построены таким образом, чтобы обеспечивалось соблюдение срока рассмотрения и вынесения итогового решения по жалобе.

Кроме того, также отметим, что в Кодексе о регулировании отношений населения и администрации сформулированы правила прекращения юридического действия административных актов, принятых в любой форме, в отличие от ранее действовавшего Закона от 12.04.2000, который перечислял основания для отмены или отзыва (аннулирования) только подразумеваемых (имплицитных) решений.

Первая группа оснований для отмены или отзыва (аннулирования) административных актов, закрепленная Кодексом о регулировании отношений

населения и администрации связана с административными актами, которые не подлежат обязательному досудебному обжалованию. В силу статьи L242-1 данного Кодекса отмена или отзыв (аннулирование) административных актов, на основании которых возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности частных лиц, может осуществляться как по инициативе самой Администрации, так и на основании заявления частного лица, в случае наличия признаков незаконности такого акта (это может касаться, как самого обжалуемого акта, так и итогового решения). При этом отмена или отзыв (аннулирование) административного акта могут быть осуществлены в пределах четырехмесячного срока с момента принятия соответствующего акта<sup>381</sup>.

Иное основание для отмены или отзыва (аннулирования) обжалуемого административного акта установлено в статье L242-5 указанного Кодекса, которая закрепляет право административного органа по собственной инициативе отменить или отозвать (аннулировать) до момента вынесения итогового решения в рамках обязательного досудебного порядка обжалования, если он сочтет такой акт незаконным.

Также следует упомянуть фактически еще о двух основаниях. Третья группа оснований для отмены или отзыва (аннулирования) административных актов связана с обстоятельствами, когда выгодоприобретатель индивидуального административного акта обращается за его отменой или отзывом (аннулированием) в административный орган. При этом при наличии признаков незаконности административного акта срок на соответствующее обращение выгодоприобретателя также ограничен четырьмя месяцами в соответствии со статьей L242-3 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации.

Последнее основание не связано с ограничением сроков на отмену или отзыв (аннулирование). В силу статьи L242-4 указанного Кодекса законный

---

<sup>381</sup> В силу статьи L242-2 Кодекса о регулировании отношений населения и администрации, как и в случае с нормативными актами, описанном в параграфе 1 главы 1, индивидуальные административные акты могут быть отменены или отозваны (аннулированы) вне зависимости от срока, если условия их принятия не наступили или не были соблюдены.

административный акт может быть отменен или отозван (аннулирован), если прекращение юридических последствий такого акта не нанесет вреда третьим лицам и если в обращении выгодоприобретателя содержится просьба принять новый акт, улучшающий положение выгодоприобретателя. Сфера применения данной нормы может охватывать различные отношения: начиная сменой фамилии и имени, заканчивая любыми согласованиями. В любом случае возможность получить новый административный акт позволяет сократить время для частного субъекта, поскольку не требуется прохождения административной процедуры заново.

Таким образом, французское законодательство прямо закрепляет полномочия административных органов на отмену или отзыв (аннулирование) административного акта, а также содержит условия и юридические последствия, связанные с соответствующим решением. Такое регулирование позволяет административным органам осуществить различные формы так называемого самоконтроля как при досудебном обжаловании, так и вне данной процедуры. В самом деле, самоконтроль со стороны административных органов играет важную роль в обеспечении законности административных актов. Он способствует обоснованному исключению из правовой действительности незаконных административных актов и восстановлению прав и свобод частных лиц, даже не прибегая к процедуре досудебного обжалования.

При этом отметим, что российская практика с осторожностью применяет данный подход, поскольку законодательство не содержит норм, закрепляющих основания, условия и правовые последствия отмены или отзыва (аннулирования) административного акта<sup>382</sup>. Так, в одном из определений Верховного Суда РФ от 10.02.2015 № А40-167282/13<sup>383</sup> высшая инстанция решила поддержать вывод суда апелляционной инстанции о возможности прекращения действия разрешения на строительство в административном порядке в отсутствие непосредственных

---

<sup>382</sup> См., напр.: постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 апреля 2008 г. № А33-2850/07-Ф02-7574/07, Пятого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2015 г. № 05АП-10666/2015 по делу № А51-16749/2014, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 апреля 2018 № А56-52380 (все судебные акты: Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>383</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

оснований, указанных в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, поскольку изначально данный административный акт был принят с существенными нарушениями: не были учтены особенности строительства в рамках режима охраны объектов культурного наследия. Получается, что административный орган не следует формальному соблюдению принципа законности, указывая, что административный акт не был оспорен в судебном порядке изначально, поэтому такой акт действителен. Наоборот, административный орган реализует контроль по существу, восстанавливая публичный порядок и защищая права и свободы частных лиц.

В завершении этой части следует отметить, что за последние несколько лет французский законодатель серьезно изменил институт подразумеваемых (имплицитных) решений, установив общее правило «молчание = удовлетворение требований» и реализовав новый подход к прекращению юридического действия административных актов.

Вместе с тем получается, что французский законодатель все равно не пошел дальше в части распространения правила «молчание = удовлетворение требований» в рамках досудебного порядка обжалования. Видимо, он посчитал, что наличие положительных для частных лиц решений, но по существу незаконных, являет собой более серьезное нарушение публичного порядка, в отличие от случаев негативного исхода. В самом деле, административный орган, например, не может продлить срок рассмотрения жалобы, то есть он является пресекательным. Поэтому в силу действия принципа юридической определенности требуется, чтобы возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей не было обусловлено неправовыми факторами (истечением срока, большой нагрузкой и т.п.).

Также не стоит забывать, что частное лицо, в случае негативного итогового решения, обязано запросить его обоснование в порядке, установленном соответствующим разделом указанного Кодекса.

Обобщая сказанное выше, очевиден вывод о том, что французское законодательство и административная теория нашли способы, на основании

которых возможно обеспечить принятие итогового решения жалобе, поданной частным лицом, в рамках разрешения административного спора. Эта установленная процедура имеет гибкий механизм вынесения итогового решения по административному спору в зависимости от результатов рассмотрения материалов дела. По форме это может быть «обыкновенный» письменный документ, изданный в течение двух месяцев, если требования удовлетворяются, либо подразумеваемое (имплицитное) решение в случае негативного исхода для частного лица. Более того, законодательством, естественно, не предусмотрен запрет на издание административного акта об отказе в письменной форме.

При этом Кодекс о регулировании отношений населения и администрации установил специальные правила отмены или отзыва (аннулирования) административного акта, что позволяет, в конечном счете, избежать проведения процедуры досудебного обжалования. Все это приводит к сокращению затрат частного и публичного субъектов и скорейшему восстановлению интересов сторон.

Одновременно с изложенным отметим, что непосредственное, или даже механическое, «перенесение» института подразумеваемых (имплицитных) решений в российское законодательство не обеспечит аналогичных результатов. В исследовании неоднократно подчеркивалось, что рассматриваемый институт связан с закреплением дополнительных гарантий: право быть заслушанным, а также право на получение мотивов и проч. Во всех этих правилах возможно увидеть определенное усложнение административной процедуры, связанной с досудебным порядком обжалования. Напротив, происходящее «утяжеление» имеет свои положительные стороны. Во-первых, речь идет о предоставлении дополнительных гарантий заинтересованным лицам, причем они носят общий характер и распространяются на разнообразные административные процедуры; во-вторых, конфигурация отношений, по крайней мере, в том виде, в котором она состоялась во французском праве, предполагает активные действия как частных субъектов, так и административных органов.

## Заключение

Проведенное исследование демонстрирует роль института досудебного обжалования действий (бездействия) или решений административных органов в России и Франции как с точки зрения защиты прав и свобод частных лиц, так и в общетеоретических подходах при разрешении тех или иных проблем, возникающих на практике.

В обеих системах законодательство гарантирует право на досудебное обжалование, причем в России и Франции в качестве общего правила установлена добровольность использования данного института. При этом в рамках обязательного досудебного обжалования российский и французский законодатель подробно регулирует предмет обжалования, сроки на подачу жалобы, права и обязанности административного органа и частного лица – заявителя, а также процесс доказывания и принятия итогового решения по административному спору (как например, во французских Кодексе об обороне, Кодексе о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище или НК РФ, ФЗ О кадастровой деятельности). Кроме того, при исследовании были выявлены схожие черты в плане внедрения информационных технологий, особенностей рассмотрения жалобы (например, возможность приостановления юридических последствий обжалуемого решения, запрет на поворот к худшему).

Однако представляется важным для развития российской административно-правовой науки и повышения уровня защиты прав и свобод частных лиц обратить на следующее.

Во французском законодательстве принят и действует общий закон о правах и обязанностях при взаимодействии частных лиц и административных органов. Это неоднократно упоминавшийся Кодекс о регулировании отношений населения и администрации, который, в том числе, определяет основы досудебного обжалования. Подобного акта – общего закона об административных процедурах, нет в российской правовой действительности.



Несмотря на то что в РФ приняты и действуют Закон о порядке рассмотрения обращений и Закон об услугах, они не могут исполнить роль такого общего закона, поскольку направлены на определение гарантий с точки зрения получения ответа на обращение или предоставления публичной услуги, а не на закрепление базовых положений административных процедур, которые могли быть использованы в случае пробелов в специальном законодательстве.

Вместе с этим французская система административного права на настоящем этапе испытывает на себе серьезное влияние права Европейского союза. В частности, благодаря Европейской хартии, закрепившей среди гарантий право на хорошее управление. Благодаря этому подходу создаются условия, обеспечивающие равное правовое положение частного лица и административного органа. В самом деле, право быть заслушанным при применении к частному лицу индивидуальных мер, связанных с неблагоприятными последствиями, или право на доступ к материалам дела или досье позволяют обеспечить баланс публичных и частных интересов и вовлечь частное лицо в процесс принятия итогового решения по административному спору, предоставив ему возможности защищать свои права и свободы. Как показало исследование, эти гарантии могут существенным образом, влиять на уровень защиты прав и свобод частных лиц.

Кроме того, французская система административного права характеризуется сложившимися правовыми традициями, наличием устоявшейся и проработанной административно-правовой доктрины, а также консенсуса научного сообщества по основным исследуемым проблемам. Краеугольным камнем этой доктрины и института досудебного обжалования является категория административного акта как предмета обжалования, которая глубоко исследована во французском административном праве. В соответствии с господствующей позицией в доктрине, законодательстве и судебной практике административным актом признается решение административного органа, которое содержит властное начало в целях реализации целей и задач, возложенных на административный орган, причем форма административного акта не является определяющим признаком, влияющим на защиту прав и свобод. Применяя данную

характеристику, частные лица имеют возможность подать жалобу в досудебном порядке на письмо или телеграмму, поскольку они имеют юридическое значение и являются основаниями нарушения прав и свобод частных лиц.

В российском административном праве отсутствует понятие «административный акт». В то же время используемые термины «действия (бездействие) или решения» административных органов, как показало исследование, по своему материальному содержанию близки понятию французского административного акта. Поэтому судебная практика в отдельных случаях восстанавливает нарушенные права и свободы частных лиц, если они были нарушены, например, «обычным» письмом с отказом. Таким образом, применение французского опыта в России позволит сформировать единые подходы в решении проблемных ситуаций и тем самым повысить уровень защиты прав и свобод частных лиц.

В этой связи также необходимо отметить тот факт, что российское законодательство сохраняет тенденцию фактического противопоставления досудебного обжалования и судебного способа защиты прав и свобод частных лиц. Например, пропуск срока на обращение в суд по причине добровольной подачи жалобы в досудебном порядке не является уважительной причиной для его восстановления. Наряду с этим Государственный совет во Франции в своей практике закрепил обратный подход, выработав правила сопряжения сроков на подачу жалобы на досудебном этапе, а также на обращение в административный суд в последующем.

В целом для Франции характерен подход, где максимально учитываются интересы частных лиц. Приостановление юридических последствий при обжаловании административных актов возможно только в рамках обязательного досудебного обжалования (с точки зрения Кодекса о регулировании отношений населения и администрации добровольное досудебное обжалование не является основанием для юридического аннулирования административного акта). Однако такая возможность появилась благодаря решению Государственного совета, в котором он определил, что наличие обязательности досудебного этапа

фактически означает признание административного акта ничтожным в правовом отношении. Соответственно, частные лица могут воспользоваться арсеналом средств, предоставленным Кодексом административного правосудия в части приостановления юридических последствий административного акта в целом или в какой-либо части.

Аналогичную роль Государственный и Конституционный совет сыграли при формировании системы основных принципов в целом и административного права в частности (отсутствие обратной силы у административных актов и принцип беспристрастности административных органов, принцип исключительности компетенции специальных (административных) судов в вопросах проверки законности административных актов и другие<sup>384</sup>).

Российская правовая действительность приводит к выводу, что большое количество возникающих на практике проблем не может быть решено без теоретических разработок или заимствований подходящих иностранных концепций, в особенности, при «молчании» законодателя по многим существенным вопросам. Возможно, Верховный Суд РФ возмет на себя ту же роль, что и высшие судебные инстанции во Франции, и в своей практике российский высший судебный орган будет последовательно определять основы административного права и его отдельных институтов.

---

<sup>384</sup> См. С.95-96 настоящей работы.

## Приложение № 1

Таблица № 1. Статистические данные рассмотрения жалоб налогоплательщиков и вынесенных решений по налоговым спорам основаны на материалах статьи Ю. Ю. Егорцевой<sup>385</sup>.

Отчетный период	Количество актов налоговых органов, составленных по налоговым проверкам – всего	Количество актов налоговых органов, оспоренных налогоплательщиками на стадии – всего	Количество решений налоговых органов, вынесенных – всего	Количество удовлетворенных требований налогоплательщиков – всего	Соотношение удовлетворенных требований налогоплательщиков доводов в %
01.01.13	3 216 142	162 721	158 784	123 152	77,6
01.01.14	2 812 154	162 131	162 128	134 174	82,8

<sup>385</sup> См.: Егорцева Ю. Ю. Проблема эффективности досудебного порядка разрешения налоговых споров // Молодой ученый. 2015. №1. С. 208-212.

## Приложение № 2

Таблица № 1. Статистические данные по рассмотрению жалоб Национальной комиссией по информационным технологиям и свободам за 2011-2017 годы.

Критерии	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Количество обращений</i>	5993	6017	5638	5825	7908	7703	8360	11 077
<i>Количество требований, направленных Национальной комиссией, из них:</i>	65	43	57	62	94	82	79	48
<i>наложены штрафы</i>	5	4	14	8	10	13	14	9
<i>вынесены предупреждения</i>	13	9	7	7	7	4	9	13
<i>отозваны решения о применении мер ответственности</i>	2	2	2	3	3	9	5	1

### Приложение № 3

Таблица № 1. Данные по рассмотрению жалоб Апелляционным судом Парижа на решения Антимонопольного ведомства за 2008-2017 годы

<b>Критерии</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Подано жалоб на решения Антимонопольного ведомства</i>	12	12	8	6	10	10	14	8	9	5	8
<i>Подтверждены решения Антимонопольного ведомства</i>	11	11	5	6	7	8	13	6	7	2	2
<i>Соотношение подтвержденных решений с количеством жалоб – в %</i>	91	91	62,5	100	70	80	93	75	78	40	25

## Приложение №4

Таблица 1. Сравнительные данные по количеству заявлений о пересмотре кадастровой стоимости, поданных в Комиссии при территориальных органах Росреестра за 2016-2019 гг.<sup>386</sup>

№	Год	Количество поданных заявлений	Количество заявлений принятых к производству	Требования удовлетворены		Количество отказов в удовлетворении жалоб		Примечание
1	2019 <sup>387</sup>	26 161	21 925	12 357	56,4%	7473	34%	Оставшиеся заявления либо были отозваны, либо не приняты к рассмотрению, либо разбирательство было перенесено на следующий период.
2	2018 <sup>388</sup>	50 988	41 614	21 238	51%	14 437	34,7%	
5.	2017 <sup>389</sup>	77 329	67 468	37 390	55,4%	27 760	41,1%	
4.	2016 <sup>390</sup>	60 288	51 647	32 026	62%	18 843	36,5%	

<sup>386</sup> Информация о деятельности Комиссия при территориальных органах Росреестра за 2014-2015 гг. на официальном сайте представлена по отличным критериям, чем за рассматриваемый период.

<sup>387</sup> Здесь и далее информация за период с 01.01.2019 по 30.09.2019 (URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-/> (Дата обр.: 02.08.2020)).

<sup>388</sup> URL: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2018/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2018/) (Дата обр.: 02.08.2020)

<sup>389</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy/-informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2017/> (Дата обр.: 02.08.2020).

---

<sup>390</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-2016/> (Дата о́бр.: 02.08.2020).



Таблица 2. Сравнительные данные по количеству заявлений о пересмотре кадастровой стоимости, поданных в Комиссии при территориальных органах Росреестра за 2014-2015 гг.

№	Год	Количество объектов недвижимости, кадастровая стоимость которых обжалуется	Количество объектов недвижимости, по которым приняты заявления об обжаловании	Требования удовлетворены в разрезе количества объектов недвижимости		Количество отказов в удовлетворении жалоб в разрезе количества объектов недвижимости		Примечание
1.	2015 <sup>391</sup>	64 413	49 337	21936	44,5%	15285	32%	Оставшиеся заявления либо были отозваны, либо не приняты к рассмотрению, либо разбирательство было перенесено на следующий период.
2.	2014 <sup>392</sup>	38 976	27 772	12428	44,8%	14408	51,9%	

<sup>391</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-/2informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastr2015/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>392</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-/1informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-2014/> (Дата обр.: 02.08.2020).

Таблица 3. Сравнительные данные по количеству исковых заявлений о пересмотре кадастровой стоимости, поданных в суды Российской Федерации за 2014-2019 гг.

№	Год	Количество исков	Требования заявителей удовлетворены (шт. (%))	В удовлетворении требований отказано (шт. (%))	Примечание (шт. (%))
1.	2019 <sup>393</sup>	14 205	7786 (55%)	383 (3%)	6036 (42%) – в процессе рассмотрения
2.	2018 <sup>394</sup>	16 114	9283 (58%)	829 (5%)	6002 (37%) – в процессе рассмотрения
3.	2017 <sup>395</sup>	15 817	8164 (52%)	1016 (6%)	6637 (42%) – в процессе рассмотрения
4	2016 <sup>396</sup>	11 099	7027 (63%)	706 (7%)	3366 (30%) – в процессе рассмотрения
5.	2015 <sup>397</sup>	9 570	7167 (75%)	1549 (16%)	854 (9%) – в процессе рассмотрения
6.	2014 <sup>398</sup>	16 077	12912 (80,31%)	3119 (19,4)	46 (0,29%) – в процессе рассмотрения

<sup>393</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>394</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-2018/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>395</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-2017/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>396</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-2016/> (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>397</sup> URL: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god\\_2/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god_2/) (Дата обр.: 02.08.2020).

<sup>398</sup> URL: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god\\_2//](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god_2//) (Дата обр.: 02.08.2020).

Таблица 4. Сравнительные данные о величине снижения кадастровой стоимости после пересмотра в Комиссии при территориальных органах Росреестра и судах за 2014-2019 гг.<sup>399</sup>

№	Год	Величина кадастровой стоимости на этапе рассмотрения заявлений Комиссиями при территориальных органах Росреестра			Величина кадастровой стоимости на этапе рассмотрения заявлений судами		
		до обжалования (трлн руб.)	после обжалования (трлн. руб.)	снижение в процентах	до обжалования (трлн руб.)	после обжалования (трлн руб.)	снижение в процентах
1.	2019	0,895	0,593	33,8	0,930	0,449	51,7
2.	2018	2,869	2,262	21,2	1,767	1,048	40,6
3.	2017	9,4	8	15,4	1,672	0,781	53,3
4.	2016	5,641	4,951	12,2	1,170	0,634	45,63
5.	2015	6,167	3,676	40,4	1,811	0,987	45,46
6.	2014	4	2,7	32,3	3,300	1,471	55,41 %

<sup>399</sup> Данные взяты из источников, указанных в Таблицах №1-3.

Таблица 5. Количество заявлений об оспаривании кадастровой стоимости, поданных в Комиссии при территориальных органах Росреестра и в суды за 2014-2019 гг. (субъектный состав)<sup>400</sup>

№	Год	Количество заявлений, поданных в Комиссии при территориальных органах Росреестра				Количество заявлений, поданных в суды			
		Юр. лица	Физ. лица	Совместно юр. и физ. лица	ОГВ и МСУ	Юр. лица	Физ. лица	Совместно юр. и физ. лица	ОГВ и МСУ
1.	2019	12 877	12 998	8	278	6218	7804	18	165
2.	2018	25 517	25 123	27	361	7093	8537	18	664
3.	2017	13 711	8 899	22	321	7175	7906	6	729
4.	2016	37 207	21 490	451	1540	5 535	5316	-	248
5.	2015	21 520	9 628	28	101	4 654	5609	3	304
6.	2014	13 635	3 689	4	54	8 965	6792	34	285

<sup>400</sup> Данные взяты из источников, указанных в Таблицах №1-3.

**Библиография****Нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации // Принята всенародным голосованием 12.12.1993//Российская газета. 1993. № 237
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824
4. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ // Собрание законодательства РФ.1999. № 18. Ст. 2207
5. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431)
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1
9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012

10. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532
11. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16
12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
13. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета от 12.05.1993 № 89
14. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. № 148-149. 06.08.1998
15. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.
16. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060
17. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст.3434
18. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. №31. Ст. 4017
19. Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.07.2010. № 30. Ст. 3998

20. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179

21. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252

22. Федеральный закон от 02 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3445

23. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3392

24. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 02.05.2016. №18. Ст. 2506

25. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. № 27 (Часть I). Ст. 4170

26. Федеральный закон от 03 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.08.2018. № 32 (часть I). Ст. 5082

27. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

28. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] //

Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа:  
<http://www.pravo.gov.ru>

### **Проекты нормативно-правовых актов**

29. Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // № 332053-7 Законопроект :: Система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>

### **Законы и иные нормативные правовые акты иностранных государств**

30. Конституция Франции [Электронный ресурс] // Le Conseil constitutionnel. Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/fran,cais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

31. Гражданский процессуальный кодекс [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20200129>

32. Кодекс об обороне // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129>

33. Кодекс административного правосудия [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119)

34. Градостроительный кодекс [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126)

35. Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93>



A5DAE.tpdjo03v\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT00006070158&dateTexte=20140113

36. Кодекс о закупках // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307)

37. Торговый кодекс // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD1456555BA5A.tpdjo08v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD1456555BA5A.tpdjo08v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004)

38. Кодекс о регулировании отношений населения и администрации // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129>

39. Закон от 1 июля 1901 г. «О договоре для ассоциаций» [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [Электронный ресурс] // Режим доступа <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=19560711>

40. Закон от 6 января 1978 г. №<sup>o</sup>78-17 «Об информационных технологиях, данных и свободах» [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

41. Закон от 17 июля 1978 г. № 78-753 «О мерах по улучшению отношений между администрацией и населением и о различных положениях административного, социального и фискального порядка» [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

42. Закон от 11 июля 1979 г. № 79-587 «О мотивации административных актов и улучшения отношений между администрацией и обществом»

[Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372>

43. Закон от 2 марта 1982 г. № 82-213 «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>

44. Закон от 31 декабря 1987 г. № 87-1127 «О реформе административных споров, разрешаемых в судебном порядке» [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874489>

45. Закон от 12 апреля 2000 года № 2000-321 «О правах граждан в их отношениях с администрацией» [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT0000005629288>

46. Закон от 30 июня 2000 г. № 2000-597 «О срочных решениях, выносимых административными судами // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204851&categorieLien=id>

47. Закон от 12 ноября 2013 г. № 2013-1005 [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028183023&dateTexte=&categorieLien=id>

48. Ордонанс от 23 июля 2015 года «О закупках» // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101)

49. Закон от 23 марта 2019 г. № 2019-222 «О программировании и реформе правосудия 2018-2022» // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038261631&categorieLien=id>

50. Декрет от 6 апреля 2018 г. № 2018-251 «Об использовании телесервиса в Государственном совете, апелляционных

и административных судах и в определении других положений» // [Электронный ресурс] //

Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/4/6/JUSC1735528D/jo/texte> >

### **Иные правовые акты**

51. Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 924 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства РФ. 24.09.2012. № 39. Ст. 5266

52. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720

53. Приказ ФНС от 31 января 2008 г. № ММ-3-15/13 «Об утверждении положений о структурных подразделениях и штатного расписания центрального аппарата ФНС России» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

54. Приказ ФТС России от 30 июля 2009 г. № 1378 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия правовых подразделений с функциональными подразделениями таможенных органов при рассмотрении жалоб на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

55. Приказ Росрыболовства от 20 августа 2010 г. № 708 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по рыболовству государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 51

56. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31 июля 2013 г. № 1062. // Российская газета от 28.10.2013 № 6218.

**Международные (наднациональные) правовые акты, акты международных (наднациональных) организаций и органов**

57. Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163

58. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] // Международный пакт о гражданских и политических правах. Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

59. Договор о функционировании Европейского союза [Электронный ресурс] // Право Европейского союза. Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>

60. Хартия Европейского союза об основных правах [Электронный ресурс] // Право Европейского союза. Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

61. Разъяснения к Хартии Европейского союза об основных правах № 2007/С 303/02 // Страсбург. 12.12.2007

62. Регламент Совета от 12 октября 1992 № 2913/92 «Об утверждении Таможенного кодекса Европейского сообщества» [Электронный ресурс] // EUR-Lex.europa.eu. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:FR:PDF>

**Судебные решения и материалы судебной практики**

**Решения Конституционного Суда Российской Федерации**

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Варм"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 2

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.03.2014 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 401.3, 401.5,

401.8 и 401.17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.С. Агаева, А.Ш. Бакаяна и других» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

65. Определение Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2000 года № 238-О «По жалобе ТОО "Эконт" на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 231, 247, 279, 371 и 379 Таможенного кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

66. Определение Конституционного Суда РФ от 16.03.2006 № 70-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

67. Определение Конституционного Суда РФ от 23 октября 2014 года № 2481-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Платонова Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 445 Гражданского кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

68. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 № 1209-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шабанова Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 138 Налогового кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

### **Решения и акты Верховного Суда Российской Федерации**

69. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

70. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» // Российская газета. 18.05.2016. № 6973 (105)

71. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и

актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета № 6. 15.01.2019

72. Определение Верховного Суда РФ от 10 февраля 2015 г. № А40-167282/13 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

73. Определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2016 г. № 58-КГ16-12 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

74. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 4 октября 2017 г. № 41-КГ17-23 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»;

75. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 01 июня 2017 г. № 74-КГ17-6 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

76. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 78-КА19-2 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

77. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 № 45-АПГ18-22 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

78. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11 ноября 2017 г. № 308-КГ17-6729 по делу № А53-5001/2016 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

79. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 305-КГ17-5672 по делу № А40-101850/2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

80. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2019 г. № 5-КА19-11 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

81. «Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере» (утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. Сентябрь. 2016

**Решения и акты Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации**

82. Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

83. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // «Экономика и жизнь» (Бухгалтерское приложение). № 35. 06.09.2013

84. Постановление Президиума ВАС РФ от 20 ноября 2007 г. № 8815/07 по делу № А41-К2-19605/06 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

85. Постановление Президиума ВАС РФ от 28 июля 2009 г. № 5172/09 по делу № А58-2053/08-0325 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

86. Постановление Президиума ВАС РФ от 01 февраля 2011 г. № 13065/10 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

87. Определение ВАС РФ от 31 мая 2007 г. № 5833/07 по делу № А76-14147/2006-46-756 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

88. Определение ВАС РФ от 21 июня 2013 г. № ВАС-7600/13 по делу № А32-17829/2011 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

**Решения иных судов Российской Федерации**

89. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 апреля 2008 г. № А33-2850/07-Ф02-7574/07 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

90. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05 апреля 2010 г. № 07АП-1743/10 по делу № А45-26767/2009 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

91. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 31 января 2011 г. по делу № А33-1709/2010 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
92. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21 июня 2011 г. по делу № А29-9294/2010 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
93. Постановление ФАС Поволжского округа от 24 октября 2011 г. по делу № А12-8891/2010 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
94. Постановление ФАС Поволжского округа от 14 марта 2012 г. по делу № А06-5448/2011 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
95. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 июня 2012 г. по делу № А26-4003/2011 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
96. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 2 октября 2012 г. по делу № А45-14305/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
97. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 января 2013 г. по делу № А53-10360/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
98. Постановление ФАС Уральского округа от 23 мая 2014 г. № Ф09-2452/14 по делу № А07-11968/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
99. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16 февраля 2015 г. № Ф05-17019/2014 по делу № А41-17224/14 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»
100. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24 марта 2015 г. № Ф05-2659/2015 по делу № А41-17356/14 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»



101. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 января 2016 г. № Ф06-3958\2015 по делу № А55-298971-2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

102. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07 марта 2017 г. № Ф05-1757/2017 по делу №А40-36957/2016 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

103. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 июля 2016 г. № Ф08-6210/2015 по делу №А78-3550/2009 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

104. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 апреля 2018 г. № А56-52380 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

105. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 г. по делу № А78-1142/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

106. Постановление пятого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2015 г. № 05АП-10666/2015 по делу № А51-16749/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

107. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 августа 2017 г. №12АП-9016/2017 по делу № А12-15975/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

108. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18 декабря 2017 г. № Ф08-9124/2017 по делу № А15-3874/2016 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

109. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 5 февраля 2019 г. № Ф08-11727/2018 по делу № А15-3874/2016 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

110. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 5 июля 2019 г. № Ф04-2542/2019 по делу № А81-6390/2018 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

111. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2012 г. по делу № А19-7223/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

112. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 17 июля 2017 г. № 33а-14926/2017 по делу № 2а-435/2017 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

113. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 19 сентября 2018 г. № 33а-19698/2018 по делу № 2а-2330/2018 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

114. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 21 ноября 2018 г. № 33а-22042/2018 по делу № 2а-2407/2018 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

115. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 12 апреля 2016 г. по делу № 33А-2745/2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

116. Решение Арбитражного суда Московской области от 17 октября 2017 г. №А41-57471/17 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

117. Материалы по делу № А56-55372/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

118. Материалы № А56-42615/2013 и № А56-79076/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

119. Материалы по арбитражному делу № А56-9602/2013 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

120. Определение Челябинского областного суда от 28 июля 2011 г. по делу № 33-8160/2011 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

121. Кассационное определение Волгоградского областного суда от 11 ноября 2011 г. по делу № 33-14214/11 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

122. Апелляционное определение Омского областного суда от 14 марта 2012 г. по делу № 33-1752/12 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

123. Апелляционное определение Самарского областного суда от 22 мая 2012 г. по делу № 33-4489/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

124. Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 09 июля 2012 г. по делу № А78-3119/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

125. Решение Ленинградского областного суда от 21 августа 2012 г. № 7-520/2012 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

126. Апелляционное определение Омского областного суда от 12 февраля 2014 г. по делу № 33-713/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

127. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 02 октября 2014 г. по делу № 33-5628 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

#### **Решения административных органов**

128. Решение ФНС России от 16.08.2016 № СА-4-9/14966@ // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

129. Решение ФНС России от 27.09.2016 № СА-3-9/4423@ // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

130. Решение ФНС России от 06.07.2017 № ЕД-4-9/13080@ // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

131. Решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9/24046@ // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

132. Решение ФНС России от 24.05.2018 № СА-4-9/9911@ // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

133. Решение УФНС России <по субъекту РФ> от 28.06.2013 // [Электронный ресурс] // Решения по жалобам | ФНС России | 78 Санкт-Петербург.

Режим доступа: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=)

134. Решение ФНС России от 12.09.2013 // [Электронный ресурс] // Решения по жалобам | ФНС России| 78 Санкт-Петербург. Режим доступа: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=)

135. Решение ФНС от 08.10.2013 [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. Режим доступа: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/62.doc](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/62.doc)

136. Решение ФНС от 01.11.2013 [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. Режим доступа: [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=](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=)

137. Решение ФНС от 14.01.2014 [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. Режим доступа: [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=](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=)

138. Решение УФНС России <по субъекту РФ> от 23.09.2014 // [Электронный ресурс] // Решения по жалобам | ФНС России| 78 Санкт-Петербург. Режим доступа: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=)

139. Решение ФНС России от 20.01.2015 [Электронный ресурс] // Федеральная налоговая служба. Режим доступа: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/35p.docx](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/35p.docx))

### **Решения судов Европейского союза**

140. CJCE, 13 février. 1979, Hoffmann-La Roche c/ Commission [Vitamines], affaire 85/76 // Rec. 461

141. CJCE, 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor, Affaires jointes 205 à 215/82 [Электронный ресурс] // Journal d'Actualités des Droits européens. Режим доступа: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753>

142. CJCE, 19 octobre 1983, Lucchini c/ Commission, aff. 179/82, pt 27 // Rec. 3083
143. CJCE, 29 janvier 1985, F. c/ Commission, aff. n° 228/83, pt 23 // Rec., 275. 480
144. CJCE, 10 juillet 1986, Belgique c/ Commission, affaire 234/84 // Rec. 2263
145. CJCE, 18 octobre 1989, Orkem c/ Commission, affaire 374/87 // Rec. 3283
146. CJCE, 10 novembre. 1993, Otto, affaire C-60/92 // Rec. I. 5683
147. CJCE, 29 juin 1994, Fiskano c/ Commission, affaire C-135/92. // Rec. I. 2885
148. CJCE, 11 janvier 2001, Kofisa Italia Srl, C-1/99 et Siples Srl, C-226/99 [Электронный ресурс] // Journal d'Actualités des Droits européens. Режим доступа: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753>
149. CJUE, 1ère Chambre, 13 mars 2014, Global Trans Lodzhistik OOD / Nachalnik na Mitnitsa Stolichna, affaires jointes [Электронный ресурс] // Curia Режим доступа: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034)
150. TPI, 11 juillet 2002, Hyper c/ Commission, affaire T-205/99 // Rec. 2002, p. II-03141
151. TPI, 8 juillet 2008, Franchet et Byk, affaire T-48/05 [Curia] // Режим доступа: // Curia // Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=T-48/05&td=ALL>
152. TPI, 2 septembre 2009, El Morabit c/ Commission, affaire T-37 et 323/07 // Rec. II. 131\* Pub. somm
- Решения французских судов**
153. Décision № 69-55 L du 26 juin 1969 // Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p.27, Actualité juridique 1969, p. 563

154. Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971 // Journal officiel du 18.07.1971, p. 7114
155. Décision n° 2006–535 DC du 30 mars 2006 // [Электронный ресурс] // Dalloz Режим доступа: [http://actu-  
etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf](http://actu-<br/>etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf)
156. Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 // Journal officiel du 3 août 2006, page 11541, texte n° 2
157. CE, 13 avril 1881, Bansais // Rec., p. 430, S., 1882, III
158. CE, 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244. Rec. p. 913
159. CE, du 19 février 1909, 27355 // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT0000076333872>
160. CE, 20 juin 1913 // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577&dateTexte>
161. CE, du 3 novembre 1922, 74010 // Lebon
162. CE, Section, du 10 janvier 1930, 97263 05822 // Lebon
163. CE, 4 mars 1949, Sieur Trèbes et autres, req. nos 88959, 90561, 90885 et 91603 // Rec. Lebon 105
164. CE, 17 février 1950, Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte // Rec. Lebon p. 110
165. CE, Assemblée, du 22 juin 1951, 00590 02551 [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636581&dateTexte=>
166. CE, Assemblée, du 13 mars 1953, 07423, [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637323&dateTexte=>

167. CE sect., 24 janvier 1958, Meallet // Rec., p. 43
168. CE, 4 mai 1959, Sieur Jugeau, req. n° 32083: Lebon 287
169. CE, Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier // Rec., p. 60
170. CE, 8 nov. 1963, Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle // AJDA 1964
171. CE, 24 octobre 1969, Gougeon ; 12 novembre 1969, Pasquier // AJDA 1979.707
172. CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques // Rec. p.288
173. CE, 11 juin 1980, requête numéro 11673, Ministre de l'Economie et des Finances c. Commune de Mauzé-Thouarsais, // Rec. p.265 ; Dr. fisc. 1981, 912 et 1434, concl. Fabre
174. CE, 16 novembre 1984, 5ème et 3ème sous-sections réunies, № 39565 // [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007698297>
175. CE, 29 mars 1985, Testa, №°45311;46374 // Rec. p. 93
176. CE, Assemblée, du 3 février 1989, 74052 // Lebon, CE, Assemblée, 24/03/2006, 288460 // Lebon
177. CE, 25 mars 1994, 5/3 ssr, № 124765 // Recueil Lebon
178. CE Sect., 30 juin 1995, requête numéro 119848, Dame Coutaud // Quot. Jur. 31 octobre 1995, p.3 ; Dr. fisc. 1996, p. 121, 37
179. CE, 4 novembre 1996, Département de la Dordogne, n°114956 // Rec., p. 433
180. CE, sect., 28 mars 1997, requête numéro 165318; Féd. des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 // Recueil Lebon
181. CE, ass., 3 décembre 1999, Caisse de crédit mutuel de Bain Tresboeuf, Rec. p. 397
182. CE, 12 octobre 2001, Société Produits Roche // Rec. 463, n° 237376
183. CE, Assemblée, du 26 octobre 2001, 197018 // Lebon
184. CE, 13 février 2006, Sté Fiducial Informatique et Sté Fiducial Expertise // Rec. 67

185. CE, 26 mars 2008, requête numéro 278858, Association pro-musica // BDCF 2008, n°80, concl. Séners ; JCP A 2008, 2175, note Dieu

186. CE, 7 octobre 2009, Ouahrirou, n° 322581 // AJDA, 2009, p. 1862, obs. M.-C. de Montecler, JCP, 23 novembre 2009, note M.-C. Rouault

187. CE, 04 juin 2014 №° 370515, 2me / 7me SSR [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v\\_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT00029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT00029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16)

188. CE, 10ème / 9ème SSR, 11/05/2015, 379356 // Publié au recueil Lebon

### **Монографии, сборники научных трудов и главы в них**

189. Баренбойм П. Д. Соотношение доктрин верховенства права и правового государства как главный вопрос философии права и конституционализма // – М.: «ЛУМ», 2013 – 125 с.

190. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России: Монография. М.: Российская академия правосудия. 2012. - 332 с.

191. Винницкий А. В. Публичная собственность // -М.: Статут, 2013 -732 с.

192. Нормы права: теоретико-правовое исследование: монография / Барышникова Ю.Р., Валиев Р. Г., Губаева Т. В. и др.; отв. ред. Губаева Т. В., Краснов А. В.; Рос. акад. правосудия. М.: РАП, 2014. 164 с.

193. Иеринг Р. Цель в праве. Под ред.: В.Р. Лицкой (Пер.); Пер.: Н.Ф. Дерюжинский, Н.В. Муравьев. — СПб.: Изд. Н.В. Муравьева, 1881. — 425 с.

194. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве: Развитие идеи и принципов административной юстиции; Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве; Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба. // -2-е изд., перераб. и доп. -Москва: Издательство «Право и жизнь», 1925. -244 с.

195. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. -М.: Изд-во РУДН. 2005. -732с.



196. Карсс-Фриск М., Жеребцов А. Н., Меркулов В. В. и др. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 1 Протокола № 1 Право на собственность. Прецеденты и комментарии. -М. 2002. -112 с.

197. Лазарев Б. М. Компетенция органа государства. Советское государство и право. 1968. № 11. С. 33. (Цит. по Чечот Д. М. Административная юстиция: Теоретические проблемы // Ленинградский государственный университет имени А. А. Жданова. -Л.: Изд-во ЛГУ. 1973. -134 с. С 69.)

198. Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма: Инфра-М. 2010. -192 с.

199. Рязановский В. А. Единство процесса // М. 2005. -74 с.

200. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старикова. – Серия: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2013. – 144 с.

201. Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. -М.: Юриспруденция. 2015. 192 с.

202. Терещенко Л. К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. -М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, -2013. 227с.

203. Терещенко Л. К., Игнатюк Н. А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. -М.: Юстицинформ, 2005. -192 с.

204. Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу // -СПб. 2005. -616 с.

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

206. Чечина Н. А. Основные направления развития советского гражданского процессуального права // -Л. 1987. -104 с.

**Учебники, учебные пособия и иные учебные издания, научно-практические пособия**

207. Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / Алехин Е. А., Ведерников Л. М., Воронов А. М. и др.; под ред. Лапиной М.А. -М.: ВГНА Минфина России. -2012. -346с.

208. Гражданский процесс: учебник / Аргунов В. В., Борисова Е. А., Бочарова Н.С. и др.; под ред. Треушников М.К. 5-е изд., перераб. и доп. // -М.: Статут. 2014. -960 с.

209. Конституционное право России: Учебное пособие (3-е издание, переработанное и дополненное) Безрукова А.В. // - М.: Юстицинформ. 2015. - 304 с.

210. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса // 2-е изд. -М., 1917. -571 с

211. Французский Кодекс административного правосудия. Под ред.: Беше-Головко К., Талапиной Э.В. // - М.: Проспект. 2019.- 448с.

212. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. // -М.: Прогресс, 1973. - 512 с.

213. Тютин Д. В. Налоговое право: курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2013

214. Козлова Е. И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник // 3-е изд., перераб. и доп. -М.: Юристъ. 2004. -587 с.

215. Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. -М.: Российский государственный университет правосудия. - 2015. -310 с.

216. Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса : учебно-методическое пособие // -М. : Изд-во МПСИ. 2004. -200 с.

217. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ. 2004. 512 с.

**Диссертации и авторефераты диссертаций**

218. Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Арапов Никита Александрович; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет».- Санкт-Петербург. 2015. - 277 с.

219. Юрков Б. Н. Проблемы судебного контроля и надзора в советском государственном управлении : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.03 / Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. - Харьков, 1988. - 440с.

220. Ядрихинский С. А. Защита прав и законных интересов налогоплательщиков - юридических лиц (финансово-правовой аспект): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ядрихинский Сергей Александрович. Московская государственная юридическая академия. М. 2007.. - 224 с.

221. Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Андреев Денис Сергеевич; Ин-т государства и права РАН. - Москва, 2011. - 25 с.

222. Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: автореферат дис.... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Давыдова Екатерина Вячеславовна; - Москва. 2008. - 22 с.

223. Бударина В. А. Административная жалоба: Материальное и процессуальное правовое исследование: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/ Бударина Виктория Александровна; - Воронеж. 2007. -24 с.

224. Иванова Л. В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/Иванова Лилия Васильевна; Ом. акад. МВД РФ. -Омск, 2005. -23с.

225. Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 /Е. Н. Каменева; -М.,2002. - 24 с.

226. Тоноян Г. Х. Институт обжалования в административном праве: автореферат дисс... кандидата юридических наук: 12.00.14/Тоноян Гаик Хоренович; [Место защиты: Моск. ун-т м. МВД РФ] -М., 2008. -28с.

227. Юрков Б. Н. Проблемы судебного контроля и надзора в советском государственном управлении : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.23 / Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. - Харьков, 1988. -27с.

**Статьи в научной и иной периодической печати и в сборниках материалов научных мероприятий, отдельные несерийные документы**

228. Аболонин В. О. Закон Германии «О поддержке медиации и других форм внесудебного урегулирования конфликтов» (Mediations G) (с кратким пояснением) // Вестник гражданского процесса. -2013. -№ 5. -С. 203 - 217

229. Анохин В. С. Судебная система Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. -2013. -№ 3. - С. 6 – 11

230. Арановский К. В., Князев С. Д. Пользуясь приглашением // Журнал российского права. - 2007. - № 10. - С. 151-162.

231. Арановский К. В. О письменном производстве в конституционной юстиции России // Журнал конституционного правосудия. 2011. -№ 2. - С. 18 - 24.

232. Артюх А. А. Ухудшение положения налогоплательщика как результат рассмотрения его жалобы в административном порядке. Опыт Германии // Налоговед. -2010. -№ 3. -С. 77-85

233. Астафичев П. А. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина и проблемы его совершенствования // Конституционное и муниципальное право. -2011. -№ 1. -С. 7 - 11.

234. Астафичев П. А. Принцип сочетания убеждения и принуждения в административном праве. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 2. С. 66-70.

235. Афанасьев С. Ф. Применение принципа запрета поворота к худшему в гражданском процессе // Российская юстиция. -2011. -№ 7. -С. 21 - 24

236. Барыкин М. Ю. Особенности правового регулирования ареста имущества юридического лица в рамках исполнительного производства // Исполнительное право. -2013. -№ 1. -С. 46 - 47

237. Белов С. А. Ленинградская школа административного права. Российское право: Образование. Практика. Наука. -2011. -№1. -С. 18-28.

238. Белов С. А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. -2014. -№ 4. -С. 37 - 56

239. Белоусова Е. В. О соотношении категорий "компетенция", "полномочия" и "предметы ведения" в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. -2013. -№ 2. -С. 124 - 131

240. Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля: практика Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. -2011. - № 10. - С. 4 – 10.

241. Ваген В. Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2005 года: по материалам 3-й Междунар. науч.-практ. Конф. 14-15 апр. 2006 г., Москва: сборник / [сост. В.М. Зарипов]; под ред. С.Г. Пепеляева // -М.: Волтерс Клувер. 2001. -384 с.

242. Василевич Г. А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов: понятие, виды, юридические последствия // Журнал российского права. - 2017. -№ 2. -С. 5 - 13.

243. Василевич Г. А. Транспарентность деятельности должностных лиц как важнейшее средство исключения конфликта интересов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. -2018. -№ 3. -С. 32 - 37.

244. Василевич Г. А. Цифровизация права как средство повышения его эффективности // Конституционное и муниципальное право. -2019. -№ 8. -С. 32 - 35.

245. Воронин М. В. Принципы права и системность права // Юридический мир. -2012. -№ 11. -С. 63 – 66

246. Гаджиев Г. А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. - 2012. - № 4. - С. 16 – 28

247. Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. -2013. -№2. -С. 115 – 128

248. Гриценко Е. В. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. -2016. -№ 4(52). -С. 27 – 30

249. Дёмин А. А. Открытость власти, гласность - актуальная проблема российского административного права. Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2010. -№ 3 (12). -С. 22-30

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

251. Дивин И.М. Открытость правосудия и современные информационные технологии // Администратор суда. -2016. -№ 3. -С. 9 - 11

252. Егорцева Ю. Ю. Проблема эффективности досудебного порядка разрешения налоговых споров // Молодой ученый. 2015. №1. С. 208-212.

253. Ефремов И. А. Неюбилейные размышления о прокуратуре Российской Федерации // Адвокат. -2012. -№ 2. -С. 5 - 10

254. Звягин М. М., Сафронов В. А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. -2010. -№ 1. -С. 5 - 14.

255. Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. -№ 6. -С. 74 – 83

256. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4. -С 626–654

257. Зырянов С. М., Лебедева Е. А., Спектор Е. И., Гармаева М. А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. -2011. -№11. -С. 21 - 33.

258. Кассиа П. Подразумеваемое решение в административном праве Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. -М.: Статут. 2011. -С. 194 – 220

259. Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: Отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. -2003. -№ 10.

260. Коновалов А. О. Некоторые проблемы использования судебного способа защиты конституционного права на доступ к информации о деятельности судов (на материалах Новосибирской области) // Актуальные проблемы российского права. -2013. -№ 9. -С. 1101 – 1107

261. Корпина А. А. Налоговые споры: понятие, их классификации и способы разрешения // Налоги (газета). -2016. -№12. -С. 10.

262. Красюков А.В. Влияние судебной практики на процесс доказывания в налоговом правоприменении // Налоги. -2014. -№ 3. -С. 35 - 38

263. Кудрявцев М. А. Концепция прав человека в Хартии Европейского союза об основных правах // Международное правосудие. -2013. -№ 2. -С. 40 - 54.

264. Куратов А. А. Активизация института состязательности в административном судопроизводстве России // Российский судья. -2011. -№ 6. -С. 36 – 38

265. Курындин П.А. Некоторые вопросы соотношения обязательного и добровольного досудебного обжалования (французский

и российский подход) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения): в 3-х частях. -2014. -С. 133-139

266. Курындин П. А. Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы ее применения в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права. - 2015. –№ 2. –С. 35 – 41.

267. Курындин П. К вопросу о развитии досудебного обжалования административных актов. Новые подходы и теории // -LAP LAMBERT Avademic Publishing. -Saarbrücken. -2015. -53с.

268. Курындин П. А. Реализация основных принципов права в рамках процедуры досудебного обжалования административных актов во Франции: проблемы восприятия французского опыта в России // Академический юридический журнал. 2017. –№ 3 (69). –С. 46–60

269. Курындин П. А. Право на досудебное обжалование актов и действий административных органов: особенности реализации в России и Франции // Актуальные проблемы российского права. 2018. –№ 4 (89). –С. 77–94

270. Кустова О. А. Проблемы правового регулирования финансовых процедур // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под общей ред. Гриценков Е.В., Ногиной О.А. СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2010. -С. 202 – 216

271. Кустова М.В. Гарантии прав налогоплательщика в процедурах досудебного обжалования: последовательность правовых позиции // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. -2018. -Т. 9. -С. 353-369

272. Лаваль О. Административная прозрачность и развитие парципаторной демократии. Lex russica (Русский закон). 2016. -№ 1. -С. 68-74



273. Мушта Е. В. Оспаривание ненормативных правовых актов антимонопольных органов // Закон. -2013. -№ 7. -С. 69 - 73

274. Магид Н. И. Развитие и совершенствование советского государственного аппарата // Сб. «40 лет советского права». Т. II. Изд-во ЛГУ. 1957. С. 98-123 (Цит. по Ремнев, В. И. Право жалобы в СССР. -М.: Юрид. лит.,1964. -132 с. С. 36-37)

275. Марзоева И. О. Административный порядок обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов // Финансовое право. -2008. -№ 3.- С. 19 - 23

276. Никитин, С. В. Понятие и формы судебного нормоконтроля // Антология научной мысли :. -М. : Статут 2008.. -С. 554 – 564.

277. Ногина О. А. Административные процедуры в налоговом праве // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под общей ред. Гриценков Е.В., Ногиной О.А. СПб.: Издательский дом СПбГУ. 2010. -С. 217 - 234.

278. 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.

279. Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон «Об обращениях граждан»: достоинства и недостатки // Государство и право. -2007. -№ 3. -С. 5 - 15.

280. Одарченко А. И. О пределах административного усмотрения // Право и жизнь. -1925. Кн. 6. -С. 3 - 12.

281. Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. -2013. -№ 5. -С. 20 - 27

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

283. Пономаренко В.А. Гражданское судопроизводство как услуга в электронном сервисном государстве // Lex russica. -2016. -№ 2. -С. 49 – 61

284. Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Том 8. Выпуск 4. -2017. -С. 443-451

285. Романенкова С.В. Понятие электронного правосудия, его генезис и внедрение в правоприменительную практику зарубежных стран // Арбитражный и гражданский процесс. -2013. -№ 4. -С. 26 – 31;

286. Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. -2013. -№ 11. -С. 135 - 150

287. Румянцев А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Право и жизнь. 2006. № 105. С. 78. (цит. по Звягин М. М., Сафронов В. А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. -2010. -№ 1. - С. 5–14. С. - 8.);

288. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. доктора юрид. наук, профессора Ю.Н. Старикова. – Серия: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. -2013. -С. 27 - 174

289. Стариков Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронежского государственного университета: Серия «Право». -2017. - № 4. – С. 8 – 21

290. Степанова О. А. Реализация принципа состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. -2013. -№ 1. -С. 57 - 60

291. Сыщиков И. С. Институт обжалования налогоплательщиками решений налоговых органов: проблемы развития в современной России // Вестник ВГУ. Серия: Право. Воронеж. -2011. -№ 1. -С. 328 - 332.

292. Талапина Э. В. О проекте Федерального закона Об Основах государственного управления. Журнал российского права.-2016. -№ 3 (231). -С. 95-104

293. Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. -2016. -№ 6. -С. 70 - 83

294. Талапина Э. В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. -2016. -№ 9. - С. 84 – 89

295. Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. -2013. -№ 2. -С. 10 – 21

296. Тихомиров Ю. А. Сравнительно-правовой анализ институтов государственного управления // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. -М.: Статут. 2011. -С. 13 – 19

297. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. -М.: Формула права. -2007. -С. 356 - 372.

298. 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

299. Трошина С. М. Меры прокурорского реагирования // Законодательство и экономика. -2014. -№ 6. -С. 52 - 60

300. Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. -2011. -№ 11. -С. 6 – 10

301. Фиалковская И. Д. Административная юстиция: проблемы теории и правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия Право. Издательство ННГУ. Нижний Новгород. -2000. -№ 1. -С. 205 - 211.

302. Хаванова И. А. Право налоговой (административной) жалобы: отдельные вопросы теории и практики // Финансовое право. -2010. -№ 7. -С. 23 - 27.

303. Шакирьянов Р. В. Действие принципа процессуальной экономии в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. -2012. -№ 4. - С. 46 – 67

304. Шевелева Н.А. Финансовое право: новый этап развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. -№ 5 (244). -С. 5-12

305. Шевелева Н. А. Модернизация российской системы публичных платежей за природопользование // Петербургский юрист. -2017. - № 1. - С. 38- 50

306. Шевелева Н. А. Бюджетно-правовой статус российских государственных университетов: пределы самостоятельности в распоряжении денежными средствами // Журнал российского права. -2018. - № 12. -С. 72 – 87

307. Чеботарева А.А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. -№ 6. - С.18 – 22

308. Чуксина В. В. Внесудебная защита прав человека: пост-омбудсмен институты // Конституционное и муниципальное право. -2011. -№ 6. -С. 33 - 34.

309. Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. -2012. -№ 2. -С. 5 - 16.

310. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. М.: Юрид. лит., 1974. С. 15. (цит. по Звягин М. М., Сафронов В. А. Административно-правовое регулирование принципов производства по жалобам в административной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. -2010. -№ 1. -С. 5–14. С. 8.)

311. Ярков В.В. Допустимо ли судебное оспаривание нормативных правовых актов (или их отдельных положений), утративших силу? // Вестник гражданского процесса. -2016. -№ 2. -С. 44 – 64

312. Ярков В.В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное // Закон. -2016. -№ 7. -С. 52 - 60

### Научные источники на иностранных языках

313. Aderno A. Le silence de l'administration vaut désormais accord ... en principe . [Электронный ресурс] // SEBAN et ASSOCIES. Режим доступа: [http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID\\_newsletter=107](http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107)

314. Auby J.B., Cruzel-Metayer L. Administrative Law in France // Administrative Law of the European union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. С. 87. (цит. по Разгильдеев А. В. Административное правосудие: опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. 2013. № 11. . -С. 135 – 150. С. 140).

315. Bénassy-Quéré A. Les taux d'intérêt. Ed. La Découverte. 1998

316. Braibant G. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires // Paris, Éd. du Seuil.2001. 329 p.

317. Brisson J.F. Les recours administratifs en droit public français : contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel // L.G.D.J. 1996 - Administrative courts - 494 p.

318. Chabanol D. Code de justice administrative annoté et commenté // 7e éd. Le Moniteur. 2004

319. Chapus R. Droit administratif général // T1.Monchrestien. 1998

320. Chapus R. Droit administratif général, Montchrestien, tome 1, 15ème éd. 2001, n° 668.

321. Chauvet C. Le pouvoir hiérarchique. La these, soutenue le 08-12-2011 à Paris 2 , dans le cadre de Ecole doctorale Georges Vedel Droit public interne, science administrative et science politique (Paris), Sous la direction de Yves Gaudemet // Bibliothèque de l'Université Panthéon-Assas (Paris)

322. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. AJDA 2002 p. 1394

323. Cristau A. La notion d'atteinte à un intérêt légitime ou la légitimité de l'intérêt lésé, Paris, édité par l'auteur. 1997

324. De Laubadère A., Moderne F., Delvolvé P. Traité des contrats administratifs, 2ème éd., 2 vol. LGDJ. 1984;
325. De Laubadère A. Manuel de droit administratif. Paris. 1976
326. Delaunay B. Les recours administratifs préalables obligatoires en Allemagne, Conseil d'Etat, Les recours administratifs préalables obligatoires, Doc. fr. 2008.
327. Delaunay B. Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations // AJDA. 2011. 1180 p.
328. Dupuis G. La définition de l'acte unilatéral. Mélanges Eisenmann. 1975
329. Eisenberg E. L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles - Étude comparative en France et en Allemagne // Paris. L'Harmattan. 2000
330. Chabanol D. Code de justice administrative annoté et commenté. 7e éd. Le Moniteur. 2004
331. Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R. Droit constitutionnel // Dalloz. 11 ED. 2008. 1046 p.
332. Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 // AJDA. 2000. p. 471 – 485
333. Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // Colloques et Débat. LexisNexis. 2011
334. Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // Dalloz. Volume 25
335. Fromont M. Les modes alternatifs de règlement des litiges: l'exemple allemande // AJDA/ 1997
336. Gabolde C. Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel // 6e éd. Dalloz. 1997
337. Gaudemet Y. Les méthodes du juge administrative. La thèse // LGDJ. BDP, t. 108. 1972.

338. Galligan D. J. Pouvoir discrétionnaire et principe de légalité (Pouvoir discrétionnaire de l'administration et problèmes de responsabilité. 25 colloque de droit européen. Oxford (Royaume-Uni, 27-29 septembre 1995 // Strasbourg. 1997

339. Gaudemet Y. Les méthodes du juge administratif, thèse // LGDJ. BDP, t. 108. 1972.

340. Gilbert G. Le droit au juge: droit ou slogan? [Электронный ресурс] // Asmp-le doit au juge : droit ou slogan? Режим доступа: [http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011\\_10\\_24\\_guillaume.htm](http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_10_24_guillaume.htm)

341. Goffaux P. Dictionnaire élémentaire de droit administratif // Bruylant

342. Gognetti J. La notion d'ordre public. La thèse, soutenue en 1998 à Reims . Sous la direction de Bernard Touret

343. Guglielmi G., Koubi G. Droit de service public // Montchrestien.2000.

344. Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques // Paris. P. Larose. 1900-1901

345. Hauriou M. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements // Note sous Conseil d'Etat. 6 décembre 1907. Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244/ S. 1908.3.1

346. Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120 (цит. по Хаванова И.А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. И.И. Кучерова // -М.: Юриспруденция. -2013. -184 с. С. 111)

347. Jèze G. Les principes généraux du droit administratif. Théorie générale des contrats de l'Administration // 3ème éd. 1er vol. Giard. 1934; 2ème et 3ème vol. LGDJ. 1936

348. Latournerie M.A. La portée juridique du silence de l'administration en droit français [Электронный ресурс] // La portée juridique du silence de l'administration en droit français. Режим доступа:

<http://www.comitasgentium.com/fr/devenirauteur4/item/163-la-portee-juridique-du-silence-de-l-administration-en-droit-francais#2>

349. Michelet K. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la procédure administrative non contentieuse // AJDA 2002 p. 949 - 955

350. Macera B.-Fr. Les actes détachables dans le droit public français // Presses Universitaires de Limoges – Pulim.

351. Olivier J. Les fondations de la théorie des droits publics subjectifs dans la pensée de Georg Jellinek // [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les\\_fondations\\_de\\_la\\_theorie\\_des\\_droits\\_publics\\_subjectifs\\_dans\\_la\\_pensee\\_de\\_Georg\\_Jellinek](http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les_fondations_de_la_theorie_des_droits_publics_subjectifs_dans_la_pensee_de_Georg_Jellinek)

352. Pànchaud A. Revue internationale de droit comparé // 1962. Volume 14, Numéro 4. P. 677-697

353. Pellissier G. Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français // RFDA 1998 p. 317.

354. Poulet-Gibot Leclerc N. Le Conseil d'État et le contenu de la motivation des actes administratifs // Chronique Dalloz. 1992.

355. Prévédourou E. Les recours administratifs obligatoires: étude comparée des droits allemand et français // LGDJ. 1996

356. Raynaud F., Fombeur P. Régime des décisions tacites d'acceptation // AJDA 1999. p. 122 – 127

357. Richer L. Droit des contrats administratifs // LGDJ (coll. Manuels). 2012.

358. Rouault M.-C. Droit administratif // Paris : Gualino éditeur, 2004. 558 p. (цит. по Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва. 2015. - 469 с. С. 283).



359. Runavot M.-C. La «bonne administration»: consolidation d'un droit sous influence européenne // Revue française de droit administratif. № 2, mars-avril 2010

360. Savignac J.-Ch. Les administrations de la France // MASSON. Paris. 1995.

361. Schmidt-Assmann E. Principes de base d'une réforme du droit administratif (parties 2 et 3) // RFDA. 2008. № 4 (цит. по Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва. 2015. - 469 с. С. 283)

362. Terré F. Introduction générale au droit // Paris : Dalloz, 2006. (цит. по Талапина Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе : информационно-правовое исследование : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.13 / Талапина Эльвира Владимировна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва. 2015. - 469 с. С. 284)

363. Tifine P. Etendue du contrôle juridictionnel [Электронный ресурс] // Droit administrative français. Режим доступа: [http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh\\_-asWSo](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh_-asWSo)

364. Vedel G., Delvolvé P. Le système français de protection des administrés contre l'administrationéd. SIREY. Paris. 1991.

365. Velicogna M., Errera A., Derlange S. Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France // UtrechtLawReview Volume 9, Issue 1 (January) 2013

366. Waline J. Droit administratif // Dalloz. 2008.

### **Иные источники**

367. Выступление Президента Французской Республики Франсуа Олланда [Электронный ресурс] // Le monde. Режим доступа: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers\\_3289604\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers_3289604_823448.html)

368. Доклад Sauvé J.-M., vice-président du Conseil d'Etat // [Электронный ресурс] // Conseil d'État. Режим доступа: <http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-developpements-de-la-mediation.html>

369. Доклады о деятельности Антимонопольного ведомства [Электронный ресурс] // L'Autorité de la concurrence. Режим доступа: [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=271](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=271)

370. Доклад о деятельности Государственного совета [Электронный ресурс] // Le Conseil d'État. Режим доступа: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative>

371. Доклад Государственного совета «Les recours administratifs préalables obligatoires» // [Электронный ресурс] // Le Conseil d'État. Режим доступа: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/les-recours-administratifs-prealables-obligatoires-rapo>

372. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru>

373. Доклады Национальной комиссии по информационным технологиям и свободам [Электронный ресурс] // CNIL. Режим доступа: <https://www.cnil.fr/fr/mediatheque/>

374. [Электронный ресурс] // Минстрой России. Режим доступа: [http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase\\_id=255784](http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase_id=255784)

375. [Электронный ресурс] // Мультитран. Режим доступа: <http://www.multitrans.ru/c/m.exe?CL=1&s=objet&l1=4>

376. [Электронный ресурс] // Модернизация услуг. Режим доступа: <http://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/index/19>

377. [Электронный ресурс] // Налогообложение по кадастровой стоимости. Режим доступа: <https://www.nalog.ru/rn77/taxation/taxes/imuch2016/>

378. [Электронный ресурс] // Налогообложение по кадастровой стоимости. Режим доступа: [http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya\\_povestka/novosti\\_podmos](http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya_povestka/novosti_podmos)

kovya/kadastrovuyu\_stoimost\_nedvizhimosti\_v\_rosreestre\_podmoskovya\_osparivayut\_30\_zayaviteley\_20170404

379. Право на “good governance” как новый элемент гражданских прав в странах переходного периода [Электронный ресурс] // Rauresearch. Режим доступа: <http://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-good-governance-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6/>

380. Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела (Письмо ФТС России от 28 сентября 2012 г. № 01-11/48569 [Электронный ресурс] // Письмо ФТС России от 28 сентября 2012 г. № 01-11/48569. Таможенные споры. Режим доступа: <https://www.alt.ru/tamdoc/12p48569/>

381. Обзор «Взыскать убытки с налоговиков сложно, но возможно» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

382. О процессе децентрализации и деконцентрации [Электронный ресурс] // Портал французского права. Режим доступа: [http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre\\_biblio](http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre_biblio)

383. Основные судебные решения в области административного права Франции [Электронный ресурс] // "Corpus" des principales décisions du droit des contrats publics. Режим доступа: <http://www.guglielmi.fr/spip.php?article55>

384. Памятка для заявителей, обжалующих решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в Федеральную таможенную службу [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был

385. Письмо ФТС РФ от 30.08.2011 № 01-11/41869 «О направлении Методических рекомендаций по рассмотрению жалоб на решения, действия

(бездействие) в области таможенного дела» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

386. Письмо ФТС РФ от 08.02.2018 № 01-11/07011 «О методических рекомендациях» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

387. [Электронный ресурс] // Правительство России. Режим доступа: <http://government.ru/info/32187/>

388. [Электронный ресурс] // Оценка земельного участка | Независимая оценка рыночной стоимости земли. Режим доступа: <https://maxard.ru/blog/spory-s-zastroishchikom/v-kakih-sluchajah-nuzhno-osparivat-kadastruvuju-stoimost-a-v-kakih-ne-stoit/>

389. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-/1informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-2014/>

390. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god\\_2//](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god_2//)

391. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-/2informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastr2015/>

392. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god\\_2/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastruvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastruvoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god_2/)

393. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-2016>

394. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-obektov-2016/>

395. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2017/>

396. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-2017/>

397. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2018/>

398. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-obektov-2018/>

- otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-2018/
399. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-/>
400. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrvaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/>
401. [Электронный ресурс] // Росреестр. Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/>
402. [Электронный ресурс] // Совершенствование государственного управления Режим доступа: <http://ar.gov.ru/>
403. Список независимых административных органов [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>
404. [Электронный ресурс] // Статистика по ведомствам. Режим доступа: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/>
405. [Электронный ресурс] // Статистика по ведомствам. Режим доступа: [https://do.gosuslugi.ru/stat/org/?ordering=-value2\](https://do.gosuslugi.ru/stat/org/?ordering=-value2)
406. Теория рационализированного парламента, разработанная Миркиным-Гецевичем Б.С. [Электронный ресурс] // Электронная библиотека юридической литературы <http://pravoznavec.com.ua/books/letter/124/%CC/8126>
407. Толковый словарь Larousse [Электронный ресурс] // Larousse. Режим доступа: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> //
408. [Электронный ресурс] // Электронная приемная обращений граждан. Режим доступа: <https://letters.gov.spb.ru/>
409. [Электронный ресурс] // Электронная приемная Правительства Москвы. Режим доступа: <https://www.mos.ru/feedback/individual/> ( [Электронный

ресурс] // Accès à la justice et service public Режим доступа: <https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public>

410. [Электронный ресурс] // Action publique 2022 : pour une transformation du service public. Режим доступа: <https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022>

411. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2015/04/ResumPoyetAfdsd092014.pdf>

412. [Электронный ресурс] // Режим доступа: Режим доступа: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf)

413. [Электронный ресурс] // Chantiers justice Livret. Режим доступа: [https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_Livret\\_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usg=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH\\_](https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usg=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH_)

414. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf>

415. Différentes catégories de décrets [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/L-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.3.-Differentes-categories-de-decrets>

416. [Электронный ресурс] // En direct de la loi - Permis : quels recours en cas de suspension administrative ? Режим доступа: <http://www.caradisiac.com/En-direct-de-la-loi-Permis-quels-recours-en-cas-de-suspension-administrative-94760.htm>

417. [Электронный ресурс] // Larousse. Режим доступа: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> //

418. [Электронный ресурс] // Le blog droit administratif. Режим доступа: <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2009/11/24/247-un-nouveau-cas-de-double-prorogation-du-delai-de-recours-contentieux>

419. [Электронный ресурс] // Le Conseil d'État. Режим доступа: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative>

420. L'observateur de Bruxelles Bimestriel d'informations européennes. №°49 - Octobre 2002 - Barreau de Paris - Conférence des Bâtonniers [Электронный ресурс] // L'OBSERVATEUR de Bruxelles. Режим доступа: <http://www.dbfbruxelles.eu/wp-content/uploads/2013/09/Obs49.pdf>

421. [Электронный ресурс] // Legifrance. Режим доступа: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html>

422. [Электронный ресурс] // Le Minitel génère encore plus de 200 000 euros par an. Режим доступа: <https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm>

423. [Электронный ресурс] // Organisation et missions de l'Ordre | Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Режим доступа: <http://www.ordre-avocats-cassation.fr/lordre/organisation-et-missions-de-lordre>

424. [Электронный ресурс] // LE PORTAIL DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE. Режим доступа: <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/etudes/etude-mise-en-oeuvre-du-principe-silence-vaut-accord-sva>

425. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000009&rec\\_id=00000009567](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000009&rec_id=00000009567)

426. [Электронный ресурс] // Qu'est-ce-que l'Etat de droit? Режим доступа: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat-droit.html>

427. [Электронный ресурс] // Question. Assemblée nationale: Режим доступа: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm>

428. [Электронный ресурс] // Télérecours. Режим доступа: <https://www.telerecours.fr/>



429. [Электронный ресурс] // Transformation de la Justice par le numérique.  
Режим доступа: <https://ihej.org/programmes/le-numerique/>
430. [Электронный ресурс] // Vie publique. Режим доступа: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-juridictions-administratives-specialisees>
431. [Электронный ресурс] // Village de la justice. Режим доступа:  
<http://www.village-justice.com/articles/est-que-recours-gracieux,22768.html#kQR2CjdTVUIGKEMc.99>
432. [Электронный ресурс] // 15043 - Évolution du nombre des recours enregistrés et examinés par la CRRV. Режим доступа: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15043-evolution-du-nombre-des-recours-enregistres-et-examines-par-la-crrv/>
433. [Электронный ресурс] // 1508 résultat(s) dans Démarches silence vaut accord. Режим доступа: <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord/recherche?page=1>

**St. Petersburg State University**

*Manuscript copyright*

Kuryndin Pavel Aleksandrovich

**PRE-TRIAL APPEAL OF ACTIONS (INACTION) OR DECISIONS  
OF ADMINISTRATIVE BODIES:  
THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND FRANCE**

12.00.14 – Administrative Law; Administrative Procedure

Dissertation for a degree of candidate of legal sciences

Translation from Russian

Academic Supervisor:  
Gritsenko Elena Vladimirovna,  
Doctor of Judicial Science, Professor

St.Petersburg - 2020

<b>Introduction</b> .....	212
<b>Chapter 1. Pre-Trial Appeal as a Means of Resolving Administrative Disputes (Objective and Subjective Aspects)</b> .....	226
§1. The Concepts of "Administrative Legal Disputes" and "Pre-Trial Appeal" .....	226
§ 2. Complaint as a Form of Exercising the Right to Pre-Trial Appeal.....	240
<b>Chapter 2. Trends in the Development of the Right to Pre-Trial Appeal of Actions (Inaction) or Decisions of Administrative Bodies</b> .....	258
§1. The Impact of the Doctrine of "Good (Proper) Government" on the Institution of Pre-Trial Appeal of Actions (Inaction) or Decisions of Administrative Bodies .....	258
§ 2. The Correlation between the Right to Judicial Protection and .....	
the Right to Pre-Trial Appeal .....	272
<b>Chapter 3. Procedural Peculiarities of Pre-Trial Appeal</b> .....	292
§1. The Principles of Pre-Trial Procedure for Resolving Administrative Disputes .	292
§ 2. Specific Features of Pre-Trial Procedure for Resolving Administrative Disputes	315
§ 3. Legal Acts Adopted as a result of Pre-Trial Appeal Procedure: Specific Features of their Form and Content .....	337
<b>Conclusion</b> .....	350
<b>Appendix № 1</b> .....	354
<b>Appendix №2</b> .....	355
<b>Appendix № 3</b> .....	356
<b>Appendix №4</b> .....	357
<b>References</b> .....	362

## Introduction

**The topicality of the research subject** is conditioned by the current stage of the development of administrative law which must meet the society's needs for making the interaction of private entities with public administration more democratic and for digitalizing administrative procedures. Indeed, it seems impossible to maintain the paradigm of relations between an administrative body and a private actor solely on the basis of power and subordination. The doctrine of a “service state”<sup>401</sup> influences the changes in the understanding of its role: a public entity wields a variety of resources that makes it possible to provide specific benefits to the population, while retaining its ability to compel<sup>402</sup>. At the same time, a citizen is not just a passive consumer of public services but also an active legal entity in the public law sphere.

Therefore, pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies may serve as an effective means of protecting the rights and freedoms of individuals making the resolution of public legal disputes faster and easier. At the same time, it is important to correlate the development of Russian theory and practice with the positive experience of other states that have rich administrative and legal traditions and that operate within a multi-level legal system including supranational and international levels. Among these states a special place is occupied by France.

France has a wealth of experience in the sphere of administrative law and procedure as well as in the area of European integration: it was one of the first six states of the newly united Europe. The integration required improving administrative practices to ensure the freedom of the united market and the movement of goods, workforce or services within the European Union, i.e. in those areas where the intervention of a public entity has a particularly significant impact on the level of public welfare.

---

<sup>401</sup> Vasilyeva A. F. *Service State: Administrative and Legal Research of Public Services in Germany and Russia: A Monograph*. Moscow: Russian Academy of Justice. 2012. P. 87; Chebotareva A. A. *E-Governance as a New Form of Relationship of an Individual, the Society and the State // State Power and Local Self-Government*. 2011. № 6. P. 19; Ponomarenko V. A. *Civil Proceedings as a Service in the Electronic Service State // Lex russica*. 2016. № 2. P. 49.

<sup>402</sup> Guglielmi G., Koubi G. *Droit de service public // Montchrestien*. 2000. P 7. (Hereinafter translated from French by P. K.), Vinnitsky A.V. *Public Property // Moscow, Statute*. 2013. P. 474 et seq.; Yakovlev V. F., Talapina E. V. *The Role of Public and Private Law in Regulating the Economy // Journal of Russian Law*. 2012.№ 2. P. 12; Astafichev P.A. *The Principle of Combining Persuasion and Coercion in Administrative Law. The Bulletin of N. I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*. 2019. № 2. P. 66-70.

Therefore, since the 1950s, European Union countries have been developing mechanisms for protecting rights in the public sphere through treaties and various acts of the European Union, among other things, as well as through the practice of the judicial bodies of the European communities and the EU. The process has resulted in the creation of the current Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter referred to as the EU Charter)<sup>403</sup> which pays special attention to the regulation of the rights and freedoms of EU citizens in the public sphere (Chapter V). Among these rights, special importance is attached to the right to good (proper) government which includes the opportunity to be heard, to obtain a justified decision of an administrative body, and is implemented with regard to national characteristics in all EU Member States. In other words, common European standards constitute a factor in the development of pre-trial appeals against actions (inaction) or decisions of administrative bodies. The EU States' integration experience in this area is of interest to Russia, which, as it can be assumed, will be similarly influenced by the law of the Eurasian Economic Union.

In France, along with European integration, a process of reforms in the sphere of administrative relations was under go at the state level – both the administrative apparatus of the state and the administrative status of its bodies were reformed. By the early 1980s, France had adopted several fundamental laws as a rationale for the administrative reform. These laws addressed the regulation of nascent information technologies<sup>404</sup>, established guarantees of access to administrative files and required justification for administrative decisions. Along with this, there was a process of decentralization and deconcentration of public administration, which officially began in 1982<sup>405</sup>. By reallocating powers between the levels of public administration and taking into account new guarantees for individuals, conditions were created for

---

<sup>403</sup> URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>404</sup> In 1984 Minitel terminals were installed in government offices to provide access to certain public services and legal information (URL: <https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>405</sup> The first regulatory legal act was adopted in 1982; it was Law № 82-213 of March 2, 1982 "On the Rights and Freedoms of Communes, Departments and Regions" // URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> (Accessed on: 02.08.2020). For more details about the process of decentralization and deconcentration see URL: [http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre\\_biblio](http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancre_biblio) (Accessed on: 02.08.2020).

democratization, reduction of administrative barriers and improvement of public administration quality.

The Code on Regulation of Relations between Public and Administration<sup>406</sup> has been in effect in France since the end of 2015. This Code incorporates the best of Law № 2000-321 of April 12, 2000 "On the Rights of Citizens in their Relations with the Administration"<sup>407</sup>, of other acts as well as of extensive court practice. It defines the basis for interaction between individuals and administrative bodies, including pre-trial appeal of their actions (inaction) or decisions, and also creates conditions for the use of information technology in administrative proceedings. However, the process of universal transition to "digital" interaction in the field of public administration is nearing completion; the plan is to make public administration electronic by 2022<sup>408</sup>.

In Russia, a similar means of perfecting and improving the relationship between individuals and administrative bodies was an administrative reform, whose active phase, at the very beginning of the XXI century, included the institution of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies as one of the priority reform areas<sup>409</sup>.

At the same time, it should be pointed out that, in Russia, the exercise of the right to judicial protection is still significantly hindered by the lack of a unified legal mechanism for its implementation in modern federal legislation<sup>410</sup>. Thus, currently, Federal Law № 59-FZ of May 2, 2006 "On the Procedure for Consideration of Appeals of Citizens of the Russian Federation"<sup>411</sup> (hereinafter, the Law on the Procedure for Consideration of Appeals) is in effect but it is characterized by broad and vague

---

<sup>406</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>407</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>408</sup> In 2017, the French government launched the Public administration 2022 reform programme (in French, the programme is called Action Publique 2022) (URL: <https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>409</sup> See the RF Government Decree № 1789-p of October 25, 2005 "On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2005. № 46. Art. 4720

<sup>410</sup> For more details see: Belov S. A. The Leningrad School of Administrative Law. Russian Law: Education. Practice. Science. -2011. - №1. - P. 18-28.; Salishcheva N. G., Abrosimova E. B. On the Problems of Formation of the Institution of Administrative Procedure in the Russian Federation // Salishcheva N. G. Selected Works. Moscow, 2011. P. 547 – 548;

<sup>411</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 08.05.2006. № 19. Art. 2060.

wording and lack of many administrative and procedural mechanisms and guarantees<sup>412</sup>. They are not compensated in any way, either by Federal Law № 210-FZ of 27 July 2010 "On Organizing the Provision of State and Municipal Services"<sup>413</sup> (hereinafter, the Law on Services) or by the proposed regulation of pre-trial procedures in the Federal Law № 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" (hereinafter, Federal Law "On Control and Supervision")<sup>414</sup>. Along with the introduction of the "service state" doctrine, the current administrative reform is also aimed at digitalizing state and municipal services, at creating a "digital economy" as well as at reforming control and supervision activities<sup>415</sup>. Therefore, French experience can serve as an excellent basis for comparison and further transformations in Russian law. Here we mean, in particular, the prospects of creating a law on administrative procedures and that on administrative rulings as well as the prospects of expanding guarantees for private entities in the public administration field, among other things, in the conditions of public administration digitalization.

**The degree of academic development of the topic and the theoretical background of the research.** A number of theses recently defended in Russia in the field of administrative law is devoted to various issues related to the pre-trial appeal institution, for example, to the research of the basic category of "administrative complaint" or to the procedure for pre-trial appeal in certain specific areas (in particular, in tax or customs legal relations); however, they do not delve into the details of the core part. Similar trends can be observed in French administrative and legal science.

However, there is no comparative legal research of the institution of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies that is explored in this work. The comparative legal method is solely used in the context of individual categories and with a view to defining them. In addition, monographs, theses and other

---

<sup>412</sup> See, for example: Tonoyan G.Kh. The Institution of Appeal in Administrative Law: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Tonoyan Gaik Khorenovich; [Place of thesis defence: Moscow University of Russia's Interior Ministry] -Moscow, 2008. P. 3.

<sup>413</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2010. № 31. Art. 4179.

<sup>414</sup> Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Published on: 31.07.2020). Federal Law "On Control and Supervision" comes into effect on 01.07.2021 (except for a number of individual provisions). Earlier, a similar draft Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" was introduced to the State Duma of the Russian Federation (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7> (Accessed on: 02.08.2020)) (hereinafter, draft Law "On Control and Supervision" of 2017).

<sup>415</sup> URL: <http://ar.gov.ru/> (Accessed on: 02.08.2020).

academic works cite a variety of foreign practice in the field of pre-trial appeal, this practice, though, is not analysed systematically and is not differentiated, which does not allow us to understand common and specific features, to identify existing problems of pre-trial appeal of actions (inaction) or rulings of administrative bodies in relation to the Russian Federation (hereinafter referred to as the RF) or else to elaborate means of solving them.

**The theoretical background** of this research includes classical and modern concepts of the problems of administrative law, administrative justice and pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies along with the achievements in the field of general legal theory and procedural law. In this research the works of the following authors have been used: K.V. Aranovsky, P.A. Astafichev, S.A. Belov, N. S. Bondar, V. A. Budarina, G. A. Vasilevich, A.F. Vasilyeva, V.F. Vasilyev, E.V. Vaskovsky, A.V. Vinnitsky, G.A. Gadzhiev, M.A. Garmayeva, E.V. Gritsenko, E.V. Davydova, I.A. Efremov, A.N. Zherebtsov, M.D. Zagryatskov, A.B. Zelentsov, M.M. Zvyagin, S.M. Zyryanov, S.D. Knyazev, M.V. Kustova, B.M. Lazarev, E.A. Lebedeva, M.V. Maksyutin, S.V. Nikitin, O. A. Nogina, L.A. Nudnenko, I.V. Panova, A.V. Razgildeev, V.I. Remnev, V.A. Ryazanovsky, N.G. Salishcheva, V.A. Safronov, Yu.N. Starilov, O.A. Stepanova, E.V. Talapina, L.K. Tereshchenko, Yu.A. Tikhomirov, T.Ya. Khabrieva, I.A. Khavanova, N.Yu. Khamaneva, N.A. Sheveleva, N.A. Chechina, D.M. Chechot, V.M. Chirkin, B.N. Yurkov, S.A. Yadrikhinsky, G.S. Yakovlev, V.V. Yarkov and others.

Since the research is of comparative legal nature, its subject is explored on the basis of fundamental works on administrative law by such French scientists as A. Aderno, G. Braibant, J. Waline, G. Vedel, Y. Gaudemet, G. Dupuis, M. Hauriou, R. Chapus. The theoretical basis of the research also takes into account academic works of modern authors: J. Brisson, C. Gabolde, G. Gilbert, G. Guglielmi, B. Delaunay, P. Cassia, A.-F. Laubadère, L.J. Morandiere, F. Raynaud, P. Ferrari, M. Fromont, C. Chauvet and other French and Western European scientists.



**The object of the research** is a complex of public relations formed in connection with pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

**The subject of the research** is constituted by the statutory regulation of the basis, procedure and specific features of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in Russia and in France.

**The goal** of the research is to reveal theoretical and practical foundations, principles and procedure for pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in France and Russia as well as problems arising in the process of pre-trial appeal, to find possible solutions, conceptual ideas for the development of this institution, to eliminate established legislative gaps and contradictions.

To achieve the goal stated the following main **tasks** were set:

1. To identify common and specific features of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in both countries on the basis of a comparative analysis of the administrative and legal systems of France and of Russia, to distinguish pre-trial appeal from other ways of protecting and restoring violated rights and freedoms.

2. To find the ratio and connection of pre-trial and judicial procedures for appeal against actions (inaction) or decisions of administrative bodies in France and Russia.

3. To assess the applicability of the French experience (the concepts of an administrative ruling, the object of a complaint, legal authorities of individuals in the framework of pre-trial appeal, the procedure for evaluating the grounds and goals of administrative rulings) in Russian conditions.

4. To evaluate the principles and powers of administrative bodies in the sphere of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies, including the process of making a final decision.

5. To identify and evaluate legal guarantees provided to individuals in the framework of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

6. To develop an original approach to legal definitions – those of a complaint, its subject-matter and object; special principles of pre-trial appeal procedure; interim measures; the possibility of a turn for the worse – which have not yet found an unambiguous interpretation in theory and in practice.

7. To identify ways of improving the legal regulation of the system of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in Russia on the basis of the established features of the Russian and French systems.

**The methodological basis of the research** is a set of general and specific methods of academic studying. First of all, it is a comparative legal method that allows us to compare coordinate phenomena, processes and legal concepts in Russia and France by identifying their similarities and differences and taking into account axiological approach. The application of the formal dogmatic method in this work in combination with the comparative legal method allowed us to gain new knowledge about the subject of the research by comparing and analysing the regulatory framework and the practice of its application. A historical method related to studying the formation and development of the object of the research was also used in this paper. New models of regulation were proposed due to the use of the method of legal modelling of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies. Structural components of the institution of pre-trial appeal and their roles (functions) related to each other were determined with the help of the functional method.

Empirical methods of academic studying have found their expression in quantitative and qualitative approaches. In the first case, statistical analysis was used when studying the practice of administrative bodies, databases (administrative data). Qualitative methods (analysis, generalization) were used in studying judicial decisions of various instances and the practical results of the activities of administrative bodies, materials and recommendations for the reform of the pre-trial appeal procedure.

**The legal basis** of the research is a set of regulatory legal acts of Russian and French legislation as well as regulatory legal acts of the European Union.

**The empirical basis of the research** is made up of numerous judicial decisions at various levels: the EU Court, the Constitutional and State Councils in France, the

Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation and other courts of Russia and France. In particular, the practice of higher courts and other court instances has been selected (almost 70 different court rulings) on problematic issues as well as on the cases where the practice is established. In addition, taking into account the comparative legal nature of the research, special attention has been paid to the main judicial decisions of the EU as well as to the positions of the French judicial authorities, which influenced the development of administrative law, in general, and pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies, in particular. In this paper, we have used 13 decisions of the EU judicial bodies, 4 decisions of the Constitutional Council as well as 32 decisions of the State Council, the "oldest" one of which dates back to 1901.

At the same time, the practical basis of the research incorporates decisions of the Federal Tax Service of Russia, statistical and analytical materials and reviews of various Russian and French administrative bodies over the past 15 years as well as reports on their activities in terms of the results of work on pre-trial appeals for the period from the late 2000s up to the present time. In addition, the work uses the guidelines of the Federal Customs Service of Russia, which describe the procedure for pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies as well as draft laws.

**The scientific novelty of the research** consists in a systemic study of individual elements of the institution of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies – the subject-matter and object of the complaint, guarantees of individuals, terms, interim measures. The work substantiates the possibility of applying the legal categories of an administrative ruling known in European and French administrative law, the doctrine of "good (proper) government", implied (implicit) decisions in the system of Russian administrative law in the framework of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies, with regard to the modern legal, social and economic transformations. The research offers an original evaluation of the legal regulation of pre-trial appeal

of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in what concerns determining the principles and exercising the fundamental rights and duties of the parties to a pre-trial administrative legal dispute. Certain ideas have been formulated on improving the existing mechanisms and those being currently developed as well as the ways of resolving the existing problems of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of Russian administrative bodies based on the critical re-evaluation of the French experience in this field.

**The items to be presented at the thesis defence.**

1. In order to ensure the implementation of general legal principles, guarantees and requirements for the pre-trial appeal procedure in Russia, it seems necessary, following the example of France, to regulate, with the help of a general regulatory legal act on administrative procedures, the most important aspects of pre-trial appeal including the concept of a complaint filed through pre-trial procedure, the main requirements for the deadlines for consideration or making a final decision on a case, the subject-matter and object of the appeal, the procedure for cancellation or revocation (annulment) of an administrative ruling by the body itself. This would make it possible to distinguish such complaints from "ordinary" claims and complaints of individuals that are not related to pre-trial appeals of actions (inaction) or decisions of administrative bodies and to avoid mixing different procedures, which will ultimately increase the effectiveness of voluntary pre-trial appeals.

2. Decisions, actions or inaction of administrative bodies and their authorized entities as an object of pre-trial appeal are covered by the concept of an administrative ruling. Universal signs of an administrative ruling are its individual and specific nature: a specific case when it is applied, the direct basis for the emergence of specific rights and obligations of an individual to whom this act is addressed. Such a ruling can be both burdensome and beneficial.

However, the form of the ruling is not always considered by administrative theory and practice as a defining feature that affects the protection of rights and freedoms. In France, the right to pre-trial appeal also applies to rulings issued in the form of letters or telegrams of an administrative body, if the implementation of these rulings violates

or affects the rights, freedoms and, in certain cases defined by law, the legitimate interests of individuals. The deviation from the legal form of an administrative ruling in Russia should not be an obstacle to its pre-trial appeal, either. Moreover, in order to improve the system of protection of the rights of private entities and to increase the flexibility of law enforcement, it is possible to use the French doctrine of implied (implicit) decisions in the Russian practice. This doctrine is reflected in the fact that the French legislator recognizes the "silence" of an administrative body in the pre-trial appeal procedure within a two-month period from the date of application as a refusal of the stated claims, whereas in ordinary cases such "silence" means satisfaction of the stated claim. Thus, a private entity always receives the final decision on an administrative dispute in a special form. Moreover, the applicant can query about the grounds for making such a decision, thereby assessing its legality and justification, and, if necessary, appeal against it.

3. The right to pre-trial appeal against administrative rulings in France is an element of the right to good (proper) government and the right of defence. Consequently, the right to pre-trial appeal is subject to guarantees for individuals: to demand access to the case materials, to be heard and present evidence and to obtain the justification of an administrative decision. In addition, an individual in the framework of pre-trial appeal of administrative rulings, thanks to the court practice of the European Union, enjoys additional guarantees typical for the criminal law sphere and arising from the right of defence (the presumption of innocence, the right not to testify against themselves to a certain extent). The application of the French and European doctrine of the right to good (proper) government in Russia as well as the application of the right of defence would significantly strengthen the status of private entities, without making the pre-trial appeal procedure itself more "clumsy".

4. The consideration of complaints of individuals in the framework of pre-trial procedure as a procedural activity is based on both general and special principles. General principles include general legal principles of legality, equality and freedom to seek the protection of their rights and freedoms: these principles are universal and are in effect in different areas of pre-trial appeal. As for special principles of pre-trial appeal

that reflect its specific nature, the principle of procedural economy and the principle of competence should be marked as the basic ones. The principle of procedural economy is aimed at creating an effective and flexible mechanism for protecting the rights and freedoms of individuals while simplifying the procedural form. This can be achieved through the use of the "good government" doctrine. The activities of administrative bodies are an example of the principle of competence: either the body that made the decision being appealed checks the legality and justification of the decisions made in the framework of self-control, evaluating, at the same time, the expediency of issuing administrative rulings, or it is done by a higher authority responsible for a particular sphere of public relations. Judicial review, in contrast to pre-trial appeal, is not related to the assessment of the expediency of issuing administrative rulings.

5. Russia maintains the trend of the actual opposition between pre-trial appeal and judicial means of protecting individuals' rights and freedoms. In contrast to Russia, in France, the State Council in its decisions linked both of these methods of protection, establishing their interdependence and the possibility of consistent use by individuals. This approach is due to the fact that both methods have the same goal of protecting the law and restoring public order. At the same time, interim measures can be applied in the framework of both pre-trial and judicial methods of the protection of rights. Consequently, pre-trial appeal results in the suspension of the term established for filing a claim to an administrative court.

Taking the French approach in Russian reality would help to overcome the opposition between pre-trial and judicial methods of dispute resolution and would also provide a systemic approach to understanding the pre-trial and judicial methods of appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

6. Apart from ensuring that the deadlines for filing a pre-trial complaint and those for seeking judicial protection are interdependent, the legal connection between the pre-trial and judicial stages of appealing administrative rulings in France also makes it possible to require assessment of the expediency of adopting administrative rulings in certain cases in the areas where rights and freedoms are restricted for the public good,

for example: when police response measures are taken, when a decision to seize property for public use is made or when the distribution of foreign publications is prohibited. For example, on the basis of the methodology developed by French specialists in administrative law and court practice, the French administrative procedural legislation provides administrative courts with an opportunity to check the goals and reasons for the adoption of administrative rulings if an individual failed to have their rights restored at the departmental level. Such check is not only aimed at preventing gross errors but also at establishing whether the administrative ruling adopted meets the interests of the individual and the society as a whole or whether the goals of the administrative ruling are in line with the current law. Therefore, this methodology of checking the discretion applied, when issuing administrative rulings, could also be borrowed by the Russian practice.

7. Studying the legal positions of the French State Council makes it possible to arrive at a conclusion regarding the nature of mandatory pre-trial appeal: its purpose, as in the case of judicial protection, is to legally annul an administrative ruling. Due to this position, individuals have an opportunity, through a special judicial procedure, to suspend the legal consequences of an administrative ruling that has entered into force by choosing any interim measure provided for in the Code of Administrative Justice. The Russian legislation also provides an opportunity for individuals to submit a request for suspension of administrative decisions in the tax and customs spheres. However, it can only be granted if the private entity provides financial guarantees for the performance of their public duties – in this case, the priority of public interests is obvious<sup>416</sup>. At the same time, in the past regulatory acts did not contain detailed rules for making a decision on suspending the execution of the ruling being appealed: it is not clear in which case the request would be granted in full or in part, what the conditions are for making a decision to take interim measures. Such a legislative approach cannot indicate the effectiveness of pre-trial appeal procedure since the rules for suspending the execution of the appealed rulings must differ for the sphere of property

---

<sup>416</sup> On the shift of legislative regulation towards the public interest, see also: N. A. Sheveleva. The Modernization of the Russian System of Public Payments for Using Environmental Resources // The Lawyer of St. Petersburg. -2017. - № 1. - P. 38-50

or organizational relations as there are different legal consequences. In addition, the law must provide for a list of measures, conditions for satisfying the relevant request and conditions for satisfying the property interests of individuals and public entities.

**Theoretical and practical significance of the research.** The results of the research can be used in the following areas: in the activities of administrative bodies; for the adoption of explanatory and interpretative measures by higher judicial instances if there are procedural reasons and grounds for this; for making amendments to the current Russian legislation, regional regulatory legal acts concerning issues of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies; for conducting further research on the problems of pre-trial and judicial appeal of administrative rulings and the resolution of administrative disputes; for lecturing on such courses as "Administrative Law", "Administrative Justice", "Tax Law", "Customs Law", "Human Rights Protection".

**Assessment of the research results.** The main provisions and conclusions of this research are reflected in the academic articles published. Moreover, the results of the research have been assessed in the framework of the scientific project № 16-03-00465 supported by the Russian Foundation for Basic Research in 2016-2018 (supervised by Doctor of Judicial Science, Professor E.V. Gritsenko, St. Petersburg State University). They have been presented in speeches and reports at the meetings of the Department of State and Administrative Law of St. Petersburg State University, at theoretical seminars of St. Petersburg State University as well as at research and training conferences:

1. V International Research and Training Conference "Kutafin's Readings" "Constitutionalism and the Legal System of Russia: Results and Prospects"<sup>417</sup>;
2. All-Russian Research And Training Conference "Relevant Problems of Administrative and Administrative Procedural Law" arranged by the University of Russian Interior Ministry in St. Petersburg<sup>418</sup>;

---

<sup>417</sup> The Materials of the Administrative Law Panel. Collected Reports / comp. by E. P. Andryukhina. – Moscow, Publishing Centre of Kutafin Moscow State Law University, 2014. - P. 100-107.

<sup>418</sup> Relevant Problems of Administrative and Administrative Procedural Law: Materials of the Annual All-Russian Research And Training Conference Dedicated to the Memory of Doctor Of Law, Professor, Honoured Scientist of the



3. XXII International Scientific Conference of Students, Postgraduates and Young Scientists "Lomonosov" (2015);
4. In the framework of the SPSU Summer School of administrative law "State Control and Supervision", June 27-28, 2019;
5. In the framework of the SPSU Summer School of administrative law "State Control and Supervision", June 25-26, 2020.

**Thesis structure.** The study consists of an introduction, three chapters comprising seven paragraphs, a conclusion, appendices, a list of regulatory sources, court decisions and literature used.

## **Chapter 1. Pre-Trial Appeal as a Means of Resolving Administrative Disputes (Objective and Subjective Aspects)**

### **§1. The Concepts of "Administrative Legal Disputes" and "Pre-Trial Appeal"**

The sphere of public administration is differentiated both by the content and the agencies that carry out this activity and by the forms and methods of its implementation. What they have in common, though, is the fact that the main agency is represented by administrative bodies vested with authority.

In exercising their powers administrative bodies pursue the implementation and application of the current legislation<sup>419</sup>. However, the issue of controlling such activities was only raised in the middle of the XIX century, since such a problem had not existed for a "police state" because, in such conditions, according to those sharing this point of view, the government has the ability both to impose demands on their subjects, and to coerce them at its discretion<sup>420</sup>.

Yet, it is impossible to maintain the paradigm of relations between an administrative body and a private actor that is solely based on power and subordination, especially in contemporary conditions, when the doctrine of "service state" is being implemented. The possibility of limiting the state has been suggested by scientific and legal research, for example, by the theory of constitutional state or the supremacy of law<sup>421</sup> which provides for the possibility of protecting the rights and freedoms of individuals<sup>422</sup> from illegal actions of administrative bodies. Indeed, law should not yield

---

<sup>419</sup> See also: Astafichev P.A. The Mechanism of Restricting Human and Civil Rights and Freedoms and the Problems of its Improvement // The Constitutional and Municipal Law. 2011. № 1. P. 7 – 11.

<sup>420</sup> Odarchenko A.I. On the Limits of Administrative Discretion // Law and Life. 1925. Book 6. P. 4.

<sup>421</sup> See, for example: Barenboim P.D. The Correlation of the Doctrine of the Rule of Law and that of the Constitutional State as the Core Issue of the Philosophy of Law and Constitutionalism // Moscow: "LUM", 2013 - 125 p.

<sup>422</sup> Fialkovskaya I. D. Administrative Justice: Problems of Theory and Statutory Regulation // The Bulletin of N. I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. Law Series. UNN Publishing House. Nizhny Novgorod. 2000 № 1. P. 205.

France received the doctrine of "constitutional state" from German law where it had been developed by H. Kelsen (URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte> (Accessed on: 02.08.2020)). This doctrine refers to an institutional system where public authority is governed and limited by law. In addition, it is characterized by a hierarchy of norms, separation of powers, equality of all legal entities and the principle that the state should bear responsibility to private actors for its actions or decisions.

to arbitrariness in the course of administrative bodies' actions, be it for the achievement of a legitimate goal<sup>423</sup>.

It seems obvious that a court appeal, which is stipulated in detail in the legislations of Russia and France, is a method to achieve this goal.

However it should be mentioned that there is a limit to the use of courts with a view to protecting the rights and freedoms of individuals in their interaction with administrative bodies<sup>424</sup>. Indeed, the idea of full judicial control over the activities of administrative bodies is utopian: "the extension of the idea of justice to all the branches of government activity would put the state in stupor"<sup>425</sup> and only a small proportion of disputes would be settled promptly.

Pre-trial appeal, voluntary or compulsory, is undoubtedly another method of resolving legal administrative disputes related to the protection of the rights and freedoms of individuals from unlawful actions or decisions.

It seems necessary to make a small digression in order to define the terminology used.

First of all, it is necessary to clarify the concept of "administrative legal dispute". Thus, I. M. Divin, when summarizing in his work the opinions expressed in the scientific literature, pointed out that "in theoretical literature one may come across the following terms: administrative legal dispute, dispute about administrative law, governance dispute, dispute arising from administrative and legal relations, dispute in the sphere of governance. Such terms as a public legal dispute as well as a dispute arising from administrative and other public legal relations should also be added to the terms listed above since they are quite frequently used in modern legal science and practice. At the same time, it is fair to note that the notion of administrative legal dispute is the one most widely used in the theory and practice of legal science"<sup>426</sup>.

---

<sup>423</sup> Pudelka J. The concept of Discretion in German Administrative Law and its Distinction from Judicial Discretion // The Bulletin of Saint Petersburg University. Law. Volume 8. Issue 4.2017. P. 449. P. 443-451.

<sup>424</sup> See, for example: Starilov Yu. N. Administrative Justice: Problems of Theory // Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Emergence of Administrative Procedural Legislation / ed. by Doctor of Law, Professor Yu. N. Starilov. - Series: Anniversaries, Conferences, Forums. - Issue 7. - Voronezh: Publishing house of Voronezh State University. 2013. P. 31.

<sup>425</sup> Ihering R. The Purpose of Law. Ed. by: V. R. Litskaya (Trans.); Trans. by: N. F. Deryuzhinsky, N. V. Muravyov. // St. Petersburg: Publishing House of N. V. Muravyov, 1881. P.282.

<sup>426</sup> Divin I. M. The Essence and Legal Nature of the Administrative Legal Dispute // The Russian Justice. 2012. № 1. P. 41.

Indeed, it seems right to use the phrase "administrative legal dispute" or even "administrative dispute" since this allows us both to use a common set of terms<sup>427</sup> and to determine what sector the concept belongs to<sup>428</sup>.

When talking about French law, it should be mentioned that it uses slightly different terms. Thus, in scientific literature, one can find the concept of "dispute" (*le litige*)<sup>429</sup>, which can be administrative, civil or can arise from contractual obligations. However, in France, it is customary to use different terms depending on the method of dispute resolution: if the dispute is settled through the pre-trial process, then the phrase "administrative complaint" (*le recours administratif*) is used as a general notion. For example, in the Code on Regulation of Relations between Public and Administration (see article L410-1) this term, depending on the context of use, refers to both the existence of a dispute between an individual and an administrative body expressed in a complaint and to the appeal process itself. When talking about resolving a dispute through a court trial, we should address the Code of Administrative Justice<sup>430</sup> which uses the expression "*le recours contentieux*". Literally translated, it means "an administrative complaint filed in court". Similarly, this latter term is used to refer both to the administrative legal dispute itself, which is considered in administrative courts, and to the judicial procedure of complaint examination.

At the same time, having decided that it is possible to use the concept of "administrative legal dispute" as a basic category we will clarify that, in the framework of this research, it will be understood as a legal conflict between entities of administrative law which is related to the protection of the rights and freedoms of individuals when the powers of administrative bodies are being exercised<sup>431</sup>.

---

<sup>427</sup> See, for example: Panova I. V. Administrative Proceedings or Administrative Trial? // Administrative Law and Procedure. 2013. № 5. P. 20 – 27.

<sup>428</sup> For more details see: Zelentsov A. B. Administrative and Legal Dispute: Issues of Theory: Monograph. - Moscow: Publishing House of RUDN. 2005. - 732s.

<sup>429</sup> See, for example: Gaudemet Y. Les méthodes du juge administrative. La thèse // LGDJ. BDP, t. 108. 1972; Gabolde C. Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel // 6e éd. Dalloz. 1997; Chabanol D. Code de justice administrative annoté et commenté // 7e éd. Le Moniteur. 2004.

<sup>430</sup> Sources of evidence include: examination, field visit, inspection, etc. (See Section II Various manners of proving of The Code of Administrative Justice // URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119) (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>431</sup> See, for example: Divin I. M. Op.cit. P. 44.

In addition, it is necessary to define the concept of a "pre-trial appeal" because, unlike France where unambiguous terms are used, the regulatory legal acts and official documents which are in force in the Russian Federation randomly employ the following terms:

- pre-trial (out-of-court) appeal (the Law on Services)<sup>432</sup>;
- pre-trial appeal in the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2008 and Federal Law “On Control and Supervision”;
- out-of-court (administrative) appeal (the Administrative regulations on Federal Fisheries Agency performing the state function of exercising state control and supervision over the compliance with the legislation in the field of fishing and the conservation of aquatic biological resources, except for aquatic biological resources located in designated conservation areas of federal significance and listed in the Red Data Book of the Russian Federation)<sup>433</sup>;
- complaint procedure (the Merchant Shipping Code of the Russian Federation)<sup>434</sup>.

It is obvious that such terminological diversity coupled with the lack of legal definitions of the concepts listed above is a sign of problems existing in the systemic approach to the adoption of various regulations, as well as of an insufficiently developed scientific theory in these matters.

Even without examining the definitions, it can be recognized that these terms have a similar purpose by their content – that of resolving disputes between individuals and administrative bodies. Yet, it seems appropriate to apply them in the following way. Pre-trial appeal is characteristic of the administrative procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies. This characteristic feature stems from the fact that the consideration of an administrative dispute out of court can be seen as a

---

<sup>432</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2010. № 31. Art. 4179.

<sup>433</sup> Approved by the order of Russian Federal Fisheries Agency of 20.08.2010 № 708 // The Bulletin of Regulatory Acts of Federal Executive Authorities. 2010. № 51.

<sup>434</sup> The Merchant Shipping Code of the Russian Federation № 81-FZ of 30.04.1999 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 1999. № 18. Art. 2207.

certain stage before bringing action to court, which can be either mandatory or voluntary<sup>435</sup>.

The “out-of-court” notion, as it appears from the academic literature<sup>436</sup>, is primarily applicable to alternative dispute resolution methods. In other words, it is applicable to such methods of resolving disputes that should prevent court trial and resolve the administrative legal dispute without resorting to the judicial branch of power.

The latter concept, when related to the consideration of a complaint, generally refers to civil law relations since a complaint mediates a claim arising from failure to perform obligations or from their improper performance<sup>437</sup>. However, some scholars suggest<sup>438</sup> extending the scope of this concept to include administrative relations as the complaint procedure means an internal way of reviewing administrative rulings<sup>439</sup>. In other words, a complaint is a formal claim or request to remedy a violation. At the same time, it should be recognized that such formulation of the issue does not reflect the long-established use of the term "complaint" which has a civil legal substance<sup>440</sup>. In addition, this proposal introduces an additional concept along with a claim, application or request but it does not determine any criteria or other distinguishing features of these concepts.

Thus, "pre-trial appeal" seems to be the most appropriate term to define the concept related to the consideration of a complaint against an action (inaction) or decision of an administrative body.

---

<sup>435</sup> Davydova E.V. The Pre-Trial Procedure for Appealing Decisions, Actions (or Inaction) of Customs Authorities and their Officials: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Davydova Ekaterina Vyacheslavovna; - Moscow. 2008. - 22 p.

<sup>436</sup> See, for example: Abolonin V. O. German Law "On support for Mediation and Other Forms of Out-of-Court Conflict Resolution" (Mediations G) (with a brief explanation) // The Bulletin of Civil Procedure. 2013. № 5. P. 203; Chuksina V. V. Out-of-Court Protection of Human Rights: the Post-Ombudsman Institutions // The Constitutional and Municipal Law. 2011. № 6. P. 33;

<sup>437</sup> See, for example: Anokhin V. S. The Judicial system of the Russian Federation: Problems and Ways of Improvement // The Arbitration and Civil Procedure. 2013. № 3. P. 8.

<sup>438</sup> Panova I. V. Out-of-Court and Pre-Trial Procedure for Consideration of Administrative Cases // The Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2013. № 7. P. 158.

<sup>439</sup> For more details on the concept of an "administrative ruling" see paragraph 3 of chapter 2.

<sup>440</sup> See, for example: Article 797 of the RF Civil Code (The Civil Code of the Russian Federation (part two) of 26.01.1996; 14-FZ // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.01.1996. № 5. Art. 410), where the term "complaint" is used directly in contrast to the Law on the Procedure for Consideration of Appeals.

Moving on to the immediate topic of the research we should point out that currently in Russia and France, unlike Germany<sup>441</sup>, for example, a person who believes their rights to have been violated by an administrative ruling is not obliged by a general rule to first pass a pre-trial appeal procedure, before applying to court<sup>442</sup>.

Meanwhile, a special report prepared by the State Council on the initiative of the Prime Minister explored the right of individuals to pre-trial appeal, with a view to discussing the possibility of making such a procedure mandatory in future. One of the conclusions was that, by 2008, 150 mandatory pre-trial appeal procedures were provided for by regulatory legal acts<sup>443</sup>. They affect, among other things, a lot of areas of human life: healthcare and social security, access to administrative documents, taxes and so on. However, up to now, the legislator has maintained the existing system of pre-trial appeal, for want of sufficient grounds for changes.

Currently, the possibility of pre-trial appeal is stipulated in article L410-1 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration. The above-mentioned Code also stipulates that a complaint can be submitted either directly to the administrative body<sup>444</sup> that issued the decision, in which case it is literally called a "gracious request" (*un recours gracieux*), or to a higher instance, a superior agency ("hierarchical complaint" (*un recours hiérarchique*))<sup>445</sup>.

Moreover, the current legislative regulation establishes a simple mechanism for voluntary pre-trial appeal. In other words, the legislator does not set any special

---

<sup>441</sup> The German experience of mandatory pre-trial appeal is studied in detail both in Russian science (See, for example, Khavanova I. A. Tax Complaint: Comparative Legal Research / ed. by I. I. Kucherov // Moscow: Jurisprudence. 2013. 184 p.; Zyryanov S. M., Lebedeva E. A., Spektor E. I., Garmayeva M. A. Pre-Trial Settlement of Disputes in Public Law // Journal of Russian Law. 2011. №11. P. 21 – 33 and others), and in French theory (Prévédourou E. Les recours administratifs obligatoires: étude comparée des droits allemand et français // LGDJ. 1996; Fromont M. Les modes alternatifs de règlement des litiges: l'exemple allemande // AJDA/ 1997; Delaunay B. Les recours administratifs préalable obligatoires en Allemagne, Conseil d'Etat, Les recours administratifs préalable obligatoires // Doc. fr. 2008).

<sup>442</sup> The possibility of introducing mandatory pre-trial appeals in France is also actively discussed at the level of thesis research. See, for example: Brisson J.F. Les recours administratifs en droit public français: contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel // L.G.D.J. 1996 - Administrative courts - 494 p.

<sup>443</sup> Les recours administratifs préalable obligatoires // Doc. fr. 2008.

<sup>444</sup> For the sake of clarity, this research will only operate with the term "administrative body"; it should be borne in mind, though, that in the legislation and in practice there is a distinction between a decision of an administrative body and an action (inaction) of an official.

<sup>445</sup> The hierarchical structure of administrative bodies is an obvious and indisputable principle that allows a superior authority to find out the reasons for a particular action of an inferior agency and, if necessary, to correct it or even to make its own decision (See, for example: Chauvet. C. Le pouvoir hiérarchique. La these, soutenue le 08-12-2011 à Paris 2, dans le cadre de Ecole doctorale Georges Vedel Droit public interne, science administrative et science politique (Paris), Sous la direction de Yves Gaudemet // Bibliothèque de l'Université Panthéon-Assas (Paris)).

requirements for the form of a complaint, the filing and consideration procedure or anything else, thereby turning the processing of such complaints into considering individuals' "ordinary letters" written in any format.

Thus, voluntary pre-trial appeal under the Code on Regulation of Relations between Public and Administration does, in fact, encompass all areas of administrative activity (issuing permits, approvals, etc.) unless a special regime of mandatory pre-trial appeal procedure applies.

In this regard, certain peculiar features of mandatory pre-trial appeal should also be highlighted. French academic literature<sup>446</sup> does not always provide a consistent distinction between a complaint filed under administrative procedure and complaints that must be filed mandatorily under current regulatory legal acts. However, it is the fact that the law stipulates the grounds of the pre-trial appeal procedure that matters. To illustrate this, we will give specific examples (appealing the refusal to issue a visa<sup>447</sup> and administrative rulings related to the personal status of military personnel<sup>448</sup>) together with the statistical data reflecting the results of individual rights and freedoms protection as well as the demand for the pre-trial appeal procedure.

A clear distinguishing feature of these mandatory pre-trial procedures is the fact that the main essential provisions of the pre-trial appeal procedure are thoroughly regulated. For example, a complaint about a visa refusal must be made in written form in French and must contain the reasons for such an application. It is filed to the Foreign Affairs Minister and the Immigration Minister Commission within two months from the date of notification of the decision made on the case. Here, the powers to resolve a complaint are distributed between the Commission and the Ministers as follows: the Commission has the right to refuse an applicant not only in case a complaint is obviously inadmissible or ungrounded but also if the refusal to issue a visa had good

---

<sup>446</sup> See, for example: Delaunay B. *Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations* // AJDA 2011 p. 1180; Pellissier G. *Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français* // RFDA. 1998. p. 317.

<sup>447</sup> See articles D211-5 to R211-10 of the Code of Entry and Residence of Foreigner and the Right of Asylum // URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>448</sup> See Chapter 5 Preliminary Administrative Appeal of the Code of Defence (URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129> (Accessed on: 02.08.2020)).



grounds, while the power to grant the submitted complaint is vested in the relevant Ministers (see article D211-9 of the above-mentioned code).

On the whole, the statistics of complaint processing shows that the percentage of approval of draft final decisions proposed to the Commission increased from 60% to 89% between 2000 and 2012<sup>449</sup>. It appears important that the number of complaints is constantly growing: 4,328 in 2008 compared to almost 19,000 by 31.12.2013<sup>450</sup>. At the same time, the number of appeals to the administrative court is relatively small: 1,909 in 2010, 2,440 in 2011 and 1,897 as of 31.10.2012. Therefore, comparing the number of complaints at the pre-trial and trial stages we can make a conclusion that, by 2012, the judicial system had been spared about 17,000 cases<sup>451</sup>.

The second procedure of appealing administrative rulings related to the personal status of military personnel in France has a similar structure. The complaint is submitted to a special Commission and, after a written consideration, the Minister of Defence or another competent minister makes a final decision on the complaint (R4125-5 – R4125-10 of the Defence Code). Besides the military applicant, when filing a complaint, must present all the arguments directly at the time of submitting the application and they also have an opportunity to make written comments after the initial consideration of their complaint, which is a prerequisite before making a final decision (see article R4125-8 of the Defence Code).

If we look at the statistics, the latest data published show that 3 210 complaints were filed in 2013; out of them, only 1 486 were considered, the rest of them were dismissed as inadmissible or due to reconciliation of the parties<sup>452</sup>. Out of those considered, 1 302 resulted in a final decision on disputes, with 25% of the cases granted fully or partially. However, only 4% of the applicants whose claims yielded a negative result applied for court protection.

---

<sup>449</sup> URL: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>450</sup> URL: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15043-evolution-du-nombre-des-recours-enregistres-et-examines-par-la-crrv/> (Accessed on: 02.08.2020). This website officially discloses a range of significant information, although the Commission does not publish up-to-date results of its activities, the latest data revealed are those for 2013.

<sup>451</sup> URL: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>452</sup> URL: <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2015/04/ResumPoyetAfdsd092014.pdf> (Accessed on: 02.08.2020). The Defence Ministry does not publish data on the work of this Commission in open sources.

It turns out that, by regulating the pre-trial appeal procedure through establishing particular requirements to the form of the complaint, the terms of submission, the consideration procedure itself, etc., it is possible to reduce the burden on the judicial system or ensure the availability of protection of the rights and freedoms of individuals.

It should also be pointed out that the French lawmaker obliged the Commission dealing with the personal status of military personnel to submit an annual report on the activities of the Commission, in particular, to the Minister of Defence, in accordance with article R4125-12 of the Defence Code. This feedback channel between the society and the state as a whole acts as a basis for changes in legislation, practice and so on. Consequently, a private actor filing a complaint has the opportunity not only to protect their rights, but also to provide materials, directly or indirectly, that would improve the quality of decisions taken by administrative bodies or correct existing practices<sup>453</sup>.

In addition, mandatory pre-trial procedure (which, in this respect, is similar to the judicial method of protection) can be compared to a manufacturing company which is aimed at obtaining a positive result<sup>454</sup>. This, of course, does not imply that an individual will mandatorily or imminently receive a decision granting their claims. On the contrary, the positive nature of the final decision consists in resolving the administrative legal dispute without an additional burden falling on a public agency.

Here, the voluntary pre-trial appeal procedure should also be paid attention to. In its framework the opposite effect is observed. For example, in the above-mentioned report on the results of research conducted between 2004 and 2007 the State Council discovered an increase<sup>455</sup> in the number of applications to administrative courts to appeal against the withdrawal of points for traffic violations, since the loss of all points entails the revocation of a driver's license. In fact, 30 % of all applications submitted to administrative court were either preceded by an administrative complaint or were

---

<sup>453</sup> See, for example: The report by Sauvé J.-M., vice-président du Conseil d'Etat // URL: <http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-developpements-de-la-mediation.html> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>454</sup> Nogina O.A. Administrative Procedure in Tax Law // Administrative Procedure in Economics: Problems of Improving Legal Regulation / ed. by Gritsenko E. V., Nogina O. A. St. Petersburg: The Publishing House of SPSU. 2010. -P. 217 - 234.

<sup>455</sup> Correspondingly, the number of applications increased from 2 324 to 10 257.

accompanied by a pre-trial appeal along with judicial proceedings<sup>456</sup>. This implies that the voluntary pre-trial appeal procedure, although it has positive statistics, may, in a significant number of cases, fail to provide an administrative ruling resolving the problem the individual has applied to resolve.

Similar conclusions can be drawn from the analysis of Russian practice and legislation. Chapter 2.1 of the Law on Services regulates pre-trial (out-of-court) appeals against actions (inaction) or decisions in the sphere of state or municipal services provision. In a special section of the Portal for State Services of the Russian Federation dedicated to pre-trial appeal it is indicated that in October 2019 no more than 10,000 complaints<sup>457</sup> were filed, with the results of consideration not specified, whereas in July 2020 this number amounted to about 13,500<sup>458</sup>. It seems that this number is minimal and may not be sufficient for making general conclusions because, according to the latest official data published, in 2017 1.4 billion services<sup>459</sup> were provided.

Part 1 of article 25.1, part 1 of article 25.2 of the Federal Law № 129-FZ of August 8, 2001 "On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs"<sup>460</sup> guarantee the right of an individual stakeholder to appeal a registering authority's decision on state registration or on refusal of state registration, in particular, through a pre-trial procedure. The corresponding chapter was put into effect in August 2014.

Currently, the information system "ConsultantPlus" provides access to decisions on complaints of individuals against the actions of the registration authority. As of the beginning of spring 2020, about 60 decisions were published, with the claims set out in the complaint not granted or with the complaint dismissed as unfounded in 85% of cases<sup>461</sup>.

---

<sup>456</sup> Experts in the field of traffic also recognize the low efficiency of this protection method (URL: <http://www.caradisiac.com/En-direct-de-la-loi-Permis-quels-recours-en-cas-de-suspension-administrative-94760.htm> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>457</sup> Statistics by departments. URL: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>458</sup> Statistics by departments. URL: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/?ordering=-value2> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>459</sup> The Government of Russia. URL: <http://government.ru/info/32187/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>460</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. № 33 (part I). 13.08.2001. Art. 3431

<sup>461</sup> See, for example: The decision of Federal Tax Service of Russia of 16.08.2016 № CA-4-9/14966@ // Accessed through Information System "Consultant Plus"; the decision of Federal Tax Service of Russia of 27.09.2016 № CA-3-9/4423@ // Accessed through Information System "Consultant Plus"; the decision of Federal Tax Service of Russia of 06.07.2017 № ЕД-4-9/13080@ // Accessed through Information System "Consultant Plus"; the decision of Federal Tax Service of

Mandatory pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies creates a different picture<sup>462</sup>. In the area of tax relations, it has been obligatory since 2009. Under Chapter 19 of the Tax Code of the Russian Federation<sup>463</sup>, a fairly detailed organizational and legal model for resolving tax disputes is enshrined<sup>464</sup>. Moreover, this institution has been developing and now covers any decisions made by the tax authorities. It should be recognized that the use of this institution has a positive impact on private actors. For example, the official website of the Federal Tax Service published an analytical report for January-September 2016 which only specifies the percentage of decisions: "Over 9 months of 2016, 33.6% of complaints were satisfied based on the results of their consideration, which is 0.5 percentage points fewer than over 9 months of 2015 (34.1%)"<sup>465</sup>. In addition to this, we will quote the statistics provided in the letter dated October 28, 2016 № CA-16-9/216@<sup>466</sup>: "Between 01.01.2015 and 31.12.2015, 45,272 complaints (applications) were received from legal entities, individual entrepreneurs and individuals, both regarding tax disputes and other disputes related to the exercise of powers by the Federal Tax Service, beyond the limit of powers established by the Tax Code of the Russian Federation (disputes on state registration, disputes related to the provision of public services and the exercise of public functions, etc.). At the same time, 37,653 complaints

---

Russia of 28.11.2017 № CA-4-9/24046@ // Accessed through Information System "Consultant Plus"; the decision of Federal Tax Service of Russia of 24.05.2018 № CA-4-9/9911@ // Accessed through Information System "Consultant Plus".

<sup>462</sup> Part 1 of article 26.1 of the Federal law № 221-FZ of July 24, 2007 "On Cadastral Activity" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 30.07.2007. №31. Art. 4017) (Hereinafter referred to as the Federal Law On Cadastral Activity) stipulates that applicants appealing a decision of state cadastral registration suspension are obliged to undergo a pre-trial appeal procedure. This obligation has been in effect since January 1, 2016. At the same time, as of February 14, 2020, a total of 21,173 complaints were considered throughout Russia, 966 out of them were satisfied, 11,326 were rejected and, in 8,881 cases, complaint applications were not accepted (URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/> (Accessed on: 02.08.2020)). However, the data do not allow us to draw any substantial conclusions, since the list does not contain details of the applications and decisions taken on them.

By virtue of part 2 of article 39 of Federal Law "On Control and Supervision" pre-trial appeal of decisions of a regulator as well as that of actions (inaction) of its officials must become mandatory on 01.01.2023 (part 3 of article 98).

<sup>463</sup> Tax Code of the Russian Federation (part one) of 31.07.1998 № 146-FZ // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. №31. 03.08.1998. Art. 3824.

<sup>464</sup> See, for example: Khavanova I. A. Tax Complaint: Comparative Research in Law/ edited by Kucherova I. I. Moscow, Jurisprudence, 2013. 184 p.

<sup>465</sup> URL: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>466</sup> Accessed through Information System "Consultant Plus".

on tax disputes were received and considered, out of which 12,753 complaints (or 33.9%) were satisfied"<sup>467</sup>.

At the same time, individuals try to overcome the obligation of pre-trial appeal in the tax sphere, either by skipping the stage of appeal to a higher tax authority, or by withdrawing the complaint<sup>468</sup>. It turns out that it is due to the actions of individuals themselves that the rights and freedoms fail to be restored.

In some cases, though, apart from investigating the pre-trial appeal procedure, courts also assess the issues on their merits: whether the scope of tax obligations was established by the tax authorities or by the court, whether a judicial recovery is possible in case the tax authority's decision to collect arrears from the entrepreneur was legally cancelled, or whether the tax authority's request was sent repeatedly<sup>469</sup>.

In addition, the early 2010s witnessed the beginning of introduction of a new procedure for calculating the cost of ownership and use of real estate in the sphere of real estate registration and evaluation in the Russian Federation<sup>470</sup>. Assessed value has been replaced by cadastral value, which is used, in particular, to calculate the property tax of citizens<sup>471</sup> and organizations<sup>472</sup>.

---

<sup>467</sup> According to unofficial data, in 2013-2014, the claims set out in the complaints were granted in approximately 80% of cases (see Table №1 of Appendix №1).

<sup>468</sup> Decision of the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of Russian Federation № 308-KG17-6729 of November 11, 2017 on case № A53-5001/2016; Cassational ruling of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Russian Federation № 78-KA19-2 of April 12, 2019; Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-14926/2017 of July 17, 2017 on case № 2a-435/2017; Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-19698/2018 of September 19, 2018 on case № 2a-2330/2018; Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-22042/2018 of November 21, 2018 on case № 2a-2407/2018 (All court rulings: accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>469</sup> Cassational ruling of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Russian Federation № 41-KG17-23 of October 4, 2017; Decision of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Russian Federation № 5-KA19-11 of May 24, 2019; Ruling of Federal Arbitration Court of North Western District of June 20, 2012 on case № A26-4003/2011; Ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District № Ф08-9124/2017 of December 18, 2017 on case № A15-3874/2016; Ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District № Ф08-11727/2018 of February 5, 2019 on case № A15-3874/2016; Ruling of Federal Arbitration Court of Western Siberian District № Ф04-2542/2019 of July 5, 2019 on case № A81-6390/2018 (All court rulings: accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>470</sup> Federal Law № 167-FZ of July 22, 2010 "On Amending the Federal Law "On Evaluation Activity in the Russian Federation" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 26.07.2010. № 30. Art. 3998) introduced Chapter III.1. State Cadastral Evaluation into Federal law №135-FZ-FZ of 29.07.1998 "On Evaluation Activity in the Russian Federation" (Rossiyskaya Gazeta. № 148-149. 06.08.1998) (Hereinafter, Federal Law on Evaluation).

Since September 2012, Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography has been compiling a list of real estate assets subject to state cadastral evaluation in accordance with para. 5.1.25 of the Regulation on this service approved by the RF Government Decree of №924 of September 14, 2012 (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 24.09.2012. № 39. Art. 5266).

<sup>471</sup> On 01.01.2015, Chapter 32 of the Tax Code of the Russian Federation "Individual Property Tax" came into force; according to this chapter, the taxation base will be determined as the cadastral value of real estate owned by individuals

Due to the large number of real estate assets, the cadastral evaluation process was based on the mass approach rather than the individual one. The use of such an approach is naturally fraught with errors (inaccuracies) in the results since the discrepancies between the market and cadastral values can be as huge as 30-50%<sup>473</sup>.

For legal entities, state authorities and local self-government bodies, pre-trial appeal of the cadastral evaluation results was mandatory in accordance with article 24.18 of the Federal Law on Evaluation. Since January 1, 2017, by virtue of article 22 of the Federal Law on Cadastral Evaluation, this requirement has been non-existent, but the tricky nuance is that this law does not apply to appealing the results of state cadastral evaluation which had been initiated before this Federal Law came into force. Therefore, the practice in this field is yet to be assessed.<sup>474</sup> At the same time, looking at the results of the work of Rosreestr regional branches' Commissions, we can see that between 2014 and autumn of 2019 positive decisions were made in 44 to 62% of cases (see Table №1-2 of Appendix № 4). Moreover, according to the same statistical reports, the percentage of complaints granted by courts is higher for individuals, up to 80% of cases, although fewer individual applicants go to courts. Yet, it is worth mentioning that Rosreestr has provided summarized data which do not specify what kinds of owners are

---

based on the decisions of the authorities of the constituent entities of the Russian Federation. Since 2017 real estate taxation based on cadastral value has been exercised in 72 constituent entities of the Russian Federation (URL: <https://www.nalog.ru/rn77/taxation/taxes/imuch2016/> (Accessed on 02.08.2020)).

<sup>472</sup> Part 2 of article 379 of the RF Tax Code.

<sup>473</sup> URL: <https://maxard.ru/blog/spory-s-zastroishchikom/v-kakih-sluchajah-nuzhno-osparivat-kadastrovuju-stoimost-a-v-kakih-ne-stoit/> (Accessed on 02.08.2020).

By virtue of part 4 of article 19 of the Federal Law № 237-FZ of July 3, 2016 "On State Cadastral Evaluation" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 04.07.2016. № 27 (Part I). Art. 4170) (hereinafter, Federal law On Cadastral Evaluation) the authorities of constituent entities of the Russian Federation must carry out state cadastral assessment, if individuals challenge the cadastral value, through defining market value of thirty percent (or more) of real estate assets that are located on the territory of the entity, the information on which is entered in the Uniform State Register of Immovable Property. For example, as the Government of Moscow region reports with reference to the liaison office of the regional branch of Rosreestr, 30% of the applicants challenged the cadastral value of the property through the commission of the Moscow branch of Rosreestr (URL: [http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya\\_povestka/novosti\\_podmoskovya/kadastrovuyu\\_stoimost\\_nedvizhimosti\\_v\\_rosreestre\\_podmoskovya\\_osparivayut\\_30\\_zayaviteley\\_20170404](http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya_povestka/novosti_podmoskovya/kadastrovuyu_stoimost_nedvizhimosti_v_rosreestre_podmoskovya_osparivayut_30_zayaviteley_20170404) (Accessed on 02.08.2020)).

<sup>474</sup> Federal Law № 269-FZ of July 31, 2020 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Published on: 31.07.2020)) changes the procedure for contesting cadastral value, formally removing pre-trial appeal (a transition period is established until 01.01.2023). It is assumed that an interested person initially files an application to establish the cadastral value equalling the market value to a governmental institution in the field of state cadastral evaluation. However, this law does not clearly state whether it is possible to avoid applying to such a governmental institution and send an administrative claim immediately to court to challenge the results of a cadastral evaluation, or whether it is necessary to act step by step. This problem will be solved differently, for each territorial entity of the Russian Federation independently chooses when to start applying the new procedure for alterations in cadastral value.

best protected. In any case, the number of applications from legal entities and individuals significantly exceeds the number of applications submitted by state authorities and local self-government bodies, with the number of applications submitted by individuals rising since 2017 (see Table №5 of Appendix №4). Therefore, it can be recognized that these data reflect positive results of protecting the property interests of individuals who own real estate, as they reduce the number of appeals to courts.

The given data can bring about the conclusion that pre-trial appeal procedure has a positive practice record and can protect the interests of the parties to the dispute, especially in the framework of mandatory pre-trial appeal. Indeed, by means of a pre-trial appeal an individual recovers their rights violated by an administrative body. The public entity, in the meantime, also saves resources since it does not participate in numerous legal disputes that would only delay the cancellation of the contested administrative ruling and divert resources from other tasks<sup>475</sup>. It means that the mandatory procedure for pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies has the potential for effective protection of the rights and freedoms of individuals.

At the same time, a number of logical questions can be asked. Why has the French lawmaker not yet made it mandatory to appeal administrative rulings before trial, even though mandatory character is typical for a significant number of areas? What are the mechanisms set out in regulatory legal acts that ensure that in France individual complaints are given comprehensive and full consideration in the framework of voluntary pre-trial appeal? How can French experience be taken into account in the Russian legal reality? The above mentioned questions will be answered below.

---

<sup>475</sup> For example, in Germany, where mandatory pre-trial appeal procedure is in effect, the statistics of administrative court appeals speaks for itself: only 1.1% of the total number of complaints in the field of financial and tax disputes that had initially been considered through the pre-trial procedure reached the court (Khavanova I. A. Op.cit. P. 18.).

## § 2. Complaint as a Form of Exercising the Right to Pre-Trial Appeal

The institute of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies is an established means of protecting the rights and freedoms of individuals. However it is impossible without a private actor's initiative. In other words, to start proceedings at the pre-trial stage a statement of case is needed. Moreover, regardless of whether the procedure is mandatory or voluntary, such proceedings are initiated on the basis of a complaint filed by an individual.

In the context of this part of the research it is necessary to talk about a relevant form of exercising the legal right to pre-trial appeal in general, which has its own structure and certain elements, rather than about a specific statement of case (a complaint), viewed separately, which discloses the circumstances, arguments and claims of the applying individual.

Considering contemporary academic studies which address the issues of complaint structure we can conclude that they are based on the ideas of E. V. Vaskovsky<sup>476</sup>. Therefore, the structure of a complaint is divided into the subject-matter and the object of the complaint as well as into the cause of the complaint and the complainant.

In the context of this work, we will focus on the subject-matter and the object of a complaint since they are essential for the research in terms of identifying the specific features of the pre-trial appeal procedure in Russia and France and comparing them, while the cause of the complaint and the complainant<sup>477</sup>, in our opinion, are of practical nature and, when comparing, for

---

<sup>476</sup> See, for example: I.A. Khavanova (Op.cit. P. 160.).

Budarina V. A. Administrative Complaint: Substantive and Procedural Legal Research: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14/ Budarina Victoria Aleksandrovna; - Voronezh. 2007. -24 p.

The Administrative Jurisdiction of Tax Bodies: A Textbook / E. A. Alekhin, L.M. Vedernikov, A.M. Voronov and others; edited by M.A. Lapina. -Moscow: All-Russian State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation. -2012. -346p.

<sup>477</sup> The cause of the complaint should be understood as the data or circumstances which give rise to the claim of the individual. The complainant is an individual who, by law, is granted the right of protection (by means of filing a complaint) in case their rights and freedoms have been violated (threatened with violation).



example, the age of administrative capacity, they do not have the same importance for the purposes and objectives of this work.

Having studied the Russian administrative and legal doctrine on this issue, we can conclude that the definition of the "subject-matter of the complaint" is very well entrenched. In general, the "subject-matter of the complaint" is a material legal claim of an individual to ensure protection from violation or threat of violation of the individual's rights and freedoms, and such a claim is submitted to the authorized administrative body to have the dispute considered<sup>478</sup>. Given this definition, the subject-matter of the complaint can be viewed from two perspectives. On the one hand, we can talk about the goals of these claims: they can be executive, regulatory or transformative. On the other hand, the subject-matter of the complaint can be considered from the point of view of what the claim is intended to protect: rights, freedoms or legitimate interests, all together or each one individually. In the framework of this comparative study, the second criterion will form the basis for the exploration of regulatory legal acts of Russia and France since it has a general theoretical character<sup>479</sup> and is important for revealing the essence of pre-trial appeal in the legal systems under consideration<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> For more details see:

Davydova E. V. Op.cit. ; Leshchina E.L., Magdenko A.D. Administrative Procedural Law: A Course of Lectures. - Moscow: Russian State University of Justice. -2015. -310 p.; 10.1. The Concept and Legal Basis of Proceedings on Administrative Legal Complaints Administrative Jurisdiction of Tax Authorities: A Textbook (see Paragraph 1 of Topic 4.1. Alekhin E.A. Vedernikov L.M., Voronov A.M. and others). Khavanova I. A. Op.cit. P. 74-75; Korpina A. A., Tax Disputes: Their Concept, Classification and Ways to Resolve // *Nalogi* (A newspaper). 2016. №12. P. 10. It is on purpose that we do not single out the French theory in terms of the definition of a "complaint" since it coincides with the presented definition (see the last definition of the word "recours" in Larousse dictionary (URL: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> // (Accessed on: 02.08.2020)). Here it should be noted that the French theory does not distinguish between the terms "subject-matter" and "object", they are included in the concept of "object" ("objet") (URL: <http://www.multitran.ru/c/m.exe?CL=1&s=objet&ll=4> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>479</sup> Further development of pre-trial and judicial methods of protecting the rights and freedoms of individuals in contemporary Russia is most often associated with the development of the doctrine of "public legal rights" (for more details see: Gritsenko E. V. Public Legal Right as an Object for Judicial Protection // *Journal of Constitutional Justice*. -2016. -№ 4(52). -P. 27-30; Zelentsov A. B. Legal Rights and Legitimate Interests as an Object of Legal Protection in the System of Administrative Justice: Their Legal Nature and Types // *Administrative Law and Procedure*. 2017. - № 6. - P. 74-83. Talapina E.V. The Right to Information in the Light of the Public Legal Right Theory // *Comparative Constitutional Review*. -2016. - № 6. - P. 70-83.).

<sup>480</sup> The concept of "public legal rights" penetrated into the French administrative and legal theory owing to G. Jellinek (see Olivier J. Les fondations de la théorie des droits publics subjectifs dans la pensée de Georg Jellinek (URL: [http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les\\_fondations\\_de\\_la\\_theorie\\_des\\_droits\\_publics\\_subjectifs\\_dans\\_la\\_pensee\\_de\\_Georg\\_Jellinek](http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les_fondations_de_la_theorie_des_droits_publics_subjectifs_dans_la_pensee_de_Georg_Jellinek) (Accessed on: 02.08.2020)), however, it did not gain universal support, it is only shared by individual researchers, especially Norbert Foulquier (see Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // *Colloques et Débat*. LexisNexis. 2011; Foulquier N. Les droits publics subjectifs des administrés // *Dalloz*. Volume 25).

Subparagraph 4 of article 4 of the Law on the Procedure for Consideration of Appeals as well as the provisions of Federal Law “On Control and Supervision” refer to the protection of the rights and legitimate interests of an individual applicant. On the other hand, the Tax Code (article 137) provides for the protection of the violated rights, while the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation<sup>481</sup> which replaced the Law of the Russian Federation № 4866-1 of 27.04.1993 "On Court Appeal of Actions and Decisions Violating the Rights and Freedoms of Citizens"<sup>482</sup> stipulated by article 4 that each individual can turn to court for the protection of their rights, freedoms and legitimate interests<sup>483</sup>.

As there is a number of discrepancies it is necessary to analyse the correlation of these concepts. Viewing "right", "freedom" and "legitimate interest" from a substantive point of view, it should be recognized that the first two categories are characterized by the same powers, their difference stemming from the established terminology used in regulatory legal acts<sup>484</sup>. The latter category, although it is a type of legal permissions and benefits provided, is characterized as an opportunity, relatively secured by state, to use a social benefit which has not yet become a separate legal right (freedom)<sup>485</sup>. In addition, it should be pointed out that at present, of course, not every interest is considered by the state as a benefit that needs to be protected. This restriction is caused by objective conditions which mainly include the economic level of the development of the state. For example, the interest of individuals in improving the quality of healthcare may be seen as justified but the state does not always have the ability to grant it in full at the time by recognizing it legitimate. However, this does not contradict the fact that the Russian legislation contains broad legislative opportunities for the protection of

---

<sup>481</sup> The Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015 №21-FZ // Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Published on: 09.03.2015).

<sup>482</sup> Rossiyskaya Gazeta of 12.05.1993. № 89.

<sup>483</sup> The new Code in this respect corresponds to the current legislation, for example, the Civil Procedure Code of the Russian Federation №138-FZ of November 14, 2002 (The Legislation Bulletin of the Russian Federation, 18.11.2002, №46. Art. 4532) also provides for the possibility of protecting all the three legal categories mentioned above.

<sup>484</sup> Kozlova E. I., Kutafin O.E. The Constitutional Law of Russia: A Textbook // 3rd ed., revised. Moscow: Jurist, 2004. P. 248.

<sup>485</sup> See, for example: Malko A. V., Subochev V. V., Sheriev A. M. Rights, Freedoms and Legitimate Interests: Problems of Legal Support // Moscow: Norma: Infra-M. 2010. -192 p.

individuals. At the same time, it should be admitted that discrepancies in these legislative texts, at least, violate the legal technique, although in practice they do not significantly reduce the degree of individuals' protection<sup>486</sup>.

It turns out that under Russian law both a violated right including the protection of recognized freedoms and a legally protected interest, depending on the specific law, can be a condition for accepting a complaint for court proceedings. In other words, the substantive claim contained in the complaint is intended to protect these particular categories.

The French legislator takes a different approach in regulatory legal acts on pre-trial appeals. A complaint filed through a pre-trial procedure is aimed at protecting legal rights (freedoms)<sup>487</sup>, while legitimate interests are subject to protection in cases specifically stipulated by law<sup>488</sup>. In this regard, we should point

---

<sup>486</sup> For example, in the decision of Federal Tax Service of Russia of 08.10.2013 (URL: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/62.doc](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/62.doc) (Accessed on: 02.08.2020)), the decision of Federal Tax Service of Russia of 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=](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=) (Accessed on: 02.08.2020)), the decision of Federal Tax Service of Russia of 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=](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=) (Accessed on: 02.08.2020)) it was stated that the complaints had been filed, inter alia, with a view to protecting the legitimate interests of the taxpayers, although, as it was mentioned above, the RF Tax Code does not apply to the protection of the legitimate interests of taxpayers. It should also be pointed out that article 25.1 of Federal Law № 129-FZ of 08.08.2001 "On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 13.08.2001. № 33 (part I). Article 3431) provides for a stakeholder's right to appeal against a decision of the registering authority on state registration or on refusal of state registration, if, in the opinion of this person, such a decision violates their rights. At the same time, for example, the decision of Federal Tax Service of Russia of 20.01.2015 (URL: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/35p.docx](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/35p.docx)) claims that the complaint must expressly name the rights and interests of the claimant that have been violated. However, it is not mentioned in the aforesaid Law that it extends the right of appeal to legitimate interests.

<sup>487</sup> CE, du 19 février 1909, 27355 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT0000076333872> (Accessed on: 02.08.2020), CE, Assemblée, du 22 juin 1951, 00590 02551 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636581&dateTexte=> (Accessed on: 02.08.2020), CE, Assemblée, du 13 mars 1953, 07423 // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637323&dateTexte=> (Accessed on: 02.08.2020), URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber":\["702030"\],"itemid":\["001-64160"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>488</sup> The interests of third parties are solely protected in the cases where the law expressly provides for such opportunities. For example, by virtue of article L600-1-2 of the Urban Development Code (URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgfr35s_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126) (Accessed on: 02.08.2020)) an individual can appeal against a construction (reconstruction or demolition) permit only if there are two conditions:

- construction works must directly impede the use of the property in question,
- the person filing the complaint must have the appropriate title to the property.

out that the French legislation employs the concept of "legitimate interest"<sup>489</sup>. However, this concept is not typically used in the realm of administrative and legal relations. From the classical point of view, this industry, in its essence, is primarily associated with compulsion, whereas the provision of benefits to individuals comes second<sup>490</sup>. On the basis of this, the French legislator enshrined a rule according to which pre-trial appeal as a method of protection applies to legal rights that are codified<sup>491</sup>. This approach will allow eliminating violations of public order and will also provide legal certainty since relations between administrative bodies and private individuals are governed by written rules. At the same time, we will quote the stance of the State Council which, in its decisions on administrative disputes, has repeatedly emphasized the idea that filing a complaint against any administrative ruling is not only aimed at protecting the rights of individuals, but is also a means of restoring the legality of this ruling and helps to avoid further legal proceedings as well.<sup>492</sup> Therefore, in French law, a complaint filed at the pre-trial stage is accepted for the protection of legal rights stipulated by regulatory legal acts. In addition, court practice lays stress on the purpose of the complaint, which consists in the protection of public order and legal certainty<sup>493</sup>.

When comparing how the object of a complaint is understood in Russia and France, it should be stated that this element of the complaint needs to be identified

---

<sup>489</sup> For example, article 31 of the Civil Procedure Code (the Civil Procedure Code // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20200129> (Accessed on: 02.08.2020)) states that everyone can file a lawsuit (objection) if there is a legitimate interest therein. This concept is also used in academic literature: 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.

<sup>490</sup> For more details on the reasons for such an approach see: Kuryndin P. A. *The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France // Relevant Problems of Russian Law*. 2018. № 4 (89). P. 81.

<sup>491</sup> Cf.: article R411-1 of the Code of Administrative Justice stipulates that, when submitted to an administrative court, a complaint must list, among other things, legal remedies, i.e. legal arguments justifying the claims and describing how the rights and freedoms of the individual have been violated (or threatened to be violated) by the administrative ruling that is appealed.

<sup>492</sup> URL: <http://www.village-justice.com/articles/est-que-recours-gracieux,22768.html#kQR2CjdTVUIGKEMc.99> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>493</sup> Kuryndin P. A. *The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France*. P. 83.

See also: Gadzhiev G.A. *The Principle of Legal Certainty and the Role of Courts in Ensuring it. Quality of Laws from the Russian Point of View // Comparative Constitutional Review*. - 2012. - № 4. - P. 16-28.; Bondar N. S. *Legal Certainty - a Universal Principle of Constitutional Norm Control: Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law*. -2011. - № 10. - P. 4-10.

to make it possible to determine what the rights and freedoms of the individuals were violated with.

In the Russian procedural legislation as well as in the Law on the Procedure for Consideration of Appeals a violation of the rights and freedoms of individuals is linked to "action, inaction or decision". In the RF Tax Code the object of a complaint is given a different definition: the objects include acts of a non-regulatory nature issued by tax authorities and actions or inaction of their officials. This legislative approach does not add any practical certainty or improve the level of protection of individuals' rights and freedoms.

To confirm this thesis, we will give two examples.

The first example concerns the possibility to appeal an inspection report resulting from audit procedures drawn up by a competent administrative body. By the decision of the Arbitration Court of Trans-Baikal Territory of 09.07.2012 on case № A78-3119/2012<sup>494</sup>, upheld by the decision of Court Of Appeal №4, the inspection report is not considered to be an object of appeal. In its decision, the arbitration court referred to article 13 of the RF Civil Code stating that a non-regulatory act "means a document of executive nature issued by an authorized body containing mandatory instructions, orders violating civil rights and legally protected interests and entailing adverse legal consequences"<sup>495</sup>. At the same time, according to the court, an inspection report solely states the results of an inspection: it describes the detection of a violation and records other objective data.

However, this article does not define the concept of a "non-regulatory act"; rather, it establishes the right to appeal against non-regulatory acts that violate civil rights and freedoms. Besides, one cannot agree with the argument that the inspection report does not affect the rights and obligations of an individual. At the very least, it entitles individuals to raise objections. If an individual does not exercise this right, there is a risk that as a result of an appeal against a decision on

---

<sup>494</sup> Accessed through Information System "Consultant Plus"

<sup>495</sup> In "The Digest of Court Practice on Issues Arising in Cases Related to Competition Protection and to Administrative Violations in the Mentioned Sphere" approved by the Presidium of the Supreme Court of the RF on March 16, 2016 the Supreme Court of the Russian Federation agreed with the stated position (The Bulletin of the Supreme Court of the RF. № 9. September. 2016).

holding them liable, they will be accused of refusing to submit objections or explanations, as it was done in the case under consideration<sup>496</sup>.

The second example concerns acts of approval of territorial development plans within an urban planning element (a town block or a part of it). Until recently, the position of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation had been in effect<sup>497</sup>, which introduced a new type of rulings: acts applying special legal regime established by land or urban planning legislation.

Documents on territorial planning, though, contain prescriptions of law, regardless of whether they are approved as a draft planning scheme or as an area demarcation plan. They, in fact, codify the rules that are binding in the course of construction or any other development of a particular element of the planning structure. These rules relate, in particular, to the mapping of building lines, of zones with special conditions of use (exclusion zones of cultural heritage sites, exclusion zones of infrastructure facilities, etc.), the type of permitted use of a land plot, etc. Indeed, the term "building line" is mentioned in the Urban Development Code of the Russian Federation<sup>498</sup> as well as in the Land Code of the Russian Federation<sup>499</sup> as a definition but, in practice, prescriptions that are, for example, connected with projection beyond building lines may be exercised either through the approval of territorial planning documents<sup>500</sup> or on the basis of the Rules for

---

<sup>496</sup> It should be pointed out that some acts recognize the possibility of appealing an inspection report (See Appellate decision of Court of Khanty-Mansijsk Autonomous District - Yugra of April 12, 2016 on case № 33A-2745/2016; Decision of the Supreme Court of the Russian Federation № 58-KГ16-12 of July 20, 2016; Cassational ruling of the Supreme Court of the Russian Federation № 74-KГ17-6 of June 01, 2017 (All court rulings: accessed through Information System "Consultant Plus")).

<sup>497</sup> See paragraph 1.1 of the decision of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF № 58 of July 30, 2013 "On Certain Issues Arising in Court Practice when Considering Cases of Challenging Regulatory Legal Acts in Arbitration Courts" // "Economy and Life" (Accounting Supplement). № 35. 06.09.2013.

It must be mentioned that these clarifications by the RF Supreme Arbitration Court were cancelled by the decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation № 50 of December 25, 2018 "On Practice of Court Consideration of Cases of Challenging Regulatory Legal Acts and Rulings Containing Legislative Interpretation and of Regulatory Nature" (Rossiyskaya Gazeta № 6. 15.01.2019). Currently, the RF Supreme Court has acknowledged that an act of territorial development plan approval is regulatory in nature (See, for example: Appellate decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Russian Federation № 45-АИП18-22 of 30.01.2019 Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>498</sup> Urban Development Code of the Russian Federation № 190-FZ of December 29, 2004 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2005. № 1 (part 1). Art. 16.

<sup>499</sup> Land Code of the Russian Federation № 136-FZ of October 25, 2001 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2001. № 44. Art. 4147.

<sup>500</sup> Paragraph 2 of part 3 of article 41 of the Urban Development Code of the Russian Federation states that the preparation of a draft territorial development plan is carried out if it is necessary to establish, alter or cancel building lines.

Land Use and Development (see para. 2 of part 2 of art. 34 of the Urban Development Code of the Russian Federation). Thus, building lines can be set by different rulings: non-regulatory and regulatory acts; however, according to the logic of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, the rulings that established them were to be appealed differently. In addition, it should be mentioned that, despite the possible change of the owner (lessee) of a land plot, the restrictions that are established by the territorial planning documentation do not cease to apply. There is no denying that these can be seen as features of a law<sup>501</sup> but these aspects were not taken into account by the RF Supreme Arbitration Court.

Thus, the examples given above make it obvious that there is a need to change the approach to defining the object of a complaint in the Russian legislation, among other methods, by enshrining the concept of an "administrative ruling".

The French law and legislation, in turn, specify that it is only an administrative ruling that can violate the rights and freedoms. Therefore, an administrative ruling must be viewed as the object of a complaint.

In theory and in legislation this concept is equally denoted with two terms: "administrative ruling" and "administrative decision" (see, respectively, Book II and article L411-2 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration), or even merely "decision". Their content and differences will be explored below; here we will dwell on the classification itself and its principles.

G. Vedel<sup>502</sup>, the prominent French scholar specializing in administrative law, like other scientists<sup>503</sup>, builds his classification on the grounds differing from the Russian practice.

---

<sup>501</sup> For more details see: Norms of Law: Theoretical and Legal Research: A Monograph / Yu. R. Baryshnikova, R. G. Valiev, T.V. Gubaeva and others; ed.-in-chief T.V. Gubaeva, A.V. Krasnov; Russian Academy of Justice. Moscow: Russian Academy of Justice, 2014. P. 7-10.

<sup>502</sup> Vedel G. Administrative Law of France. Translated from French / Vedel G.; ed. by Krutogolov M. A.; Translated by Entin L. M. // Moscow: Progress, 1973. P. 134-143.

<sup>503</sup> See, for example: Waline J. Droit administratif // Dalloz. 2008. P. 377-384.

From a structural point of view, G. Vedel distinguishes, first of all, unilateral decisions that are made within the executive branch of government, which can be regulatory or actually administrative (individual) in nature. This category of unilateral acts also includes interim or preparatory decisions and documents (conclusions, internal guidelines, etc.). The second group of the proposed classification comprises multilateral acts or administrative agreements.

Any administrative rulings, other than interim ones, are aimed at ensuring the implementation (enforcement) of laws and at the implementation of public administration by administrative bodies. At the same time, taking into account the subject of this research, it is necessary to highlight the unilateral manner of issuing relevant administrative rulings since relations in the sphere of public administration are known to be primarily based on power and subordination. Regarding this R. Chapus stated the following: "the right to make decisions that would only be binding by virtue of the will of the enacting entity, and for this reason they are independent of the behaviour of those they are directed at, this is what constitutes the distinctive authority of the Administration"<sup>504</sup>.

In this regard, the second important feature of any administrative ruling's characteristics is that it contains the decision itself, that is, an authoritative expression of will that determines the rights and obligations of third parties and that is aimed at implementing the goals and tasks<sup>505</sup> assigned. In other words, the latter feature is, on the one hand, a substantive criterion<sup>506</sup> for understanding administrative rulings, and on the other hand, it represents an essential (qualitative) difference from other administrative rulings, such as conclusions or reports. In fact, an interim document cannot be immediately seen as an independent object of a complaint since its adoption does not entail any legal consequences for third persons (individuals). Interim rulings are required for the final decision to be made, i.e. an administrative ruling. However, in France there is a theory of divided

---

<sup>504</sup> Chapus R. *Droit administratif général*, Montchrestien, tome 1, 15<sup>ème</sup> éd. 2001, n° 668.

<sup>505</sup> See, for example: Dupuis G. *La définition de l'acte unilatéral*. Mélanges Eisenmann. 1975.

<sup>506</sup> The second feature is a formal (administrative) criterion, i.e. the issuance of an administrative ruling by an authorized administrative body. However, at present this criterion is not so important since a private actor exercising the powers of public service has the ability to issue administrative rulings (see Waline J.Op.cit. P. 382).



rulings<sup>507</sup>, which states that there are complex rulings, that is, those that comprise an immediate decision and auxiliary (interim) rulings. The object of a complaint may also cover the adoption of interim acts. This was made possible due to the practice of the State Council. When applying to an administrative court, individuals could also refer to interim rulings<sup>508</sup>. However, in an administrative dispute considered by the State Council in 1980<sup>509</sup> it was stated that the decision to classify facilities under construction as one of the categories serves, in itself, as a basis for taxation, and therefore can be separated from the taxation dispute and appealed in an administrative court by the commune (local self-government body)<sup>510</sup>.

Thus, interim rulings, if they violate the rights and freedoms of individuals, can be at least appealed together with the main administrative ruling.

The above-mentioned facts lead us to the conclusion that in France in order to categorize any document or action as an administrative ruling, it is necessary to discover in it a component of decision which generates certain legal consequences depending on the actual circumstances (this applies to interim rulings as well). In addition, this approach allows us to see any document as an administrative ruling, even if it has a defect of form: the decision can take the form of a telegram, a letter, implicative behaviour, etc., since the decision taken by an administrative body

---

<sup>507</sup> Initially, this theory is related to administrative contracts. The core idea is that, first, an administrative body takes a decision on the conclusion of a contract (on signing it) and then it actually signs it. Therefore, third parties could only challenge the legality and validity of the contract, while state officials at the level of departments could appeal against any rulings (on the need to conclude, on choosing a party to the contract or on agreeing essential conditions) (See, for example: Macera B.-Fr. *Les actes détachables dans le droit public français* // Presses Universitaires de Limoges – Pulim. 135 p., Goffaux P. *Dictionnaire élémentaire de droit administratif* // Bruylant.336 p.).

<sup>508</sup> In a 1995 case it is stated that both the notification of a fine and that of an adjustment are inseparable from the taxation procedure, so they can be appealed together with the decision on tax charge (CE, Sect., 30 juin 1995, requête numéro 119848, Dame Coutaud (Quot. Jur. 31 octobre 1995, p.3 ; Dr. fisc. 1996, p. 121, 37)); a 2008 decision also considered the possibility of challenging a letter recognising an association as a tax payer, the State Council made a similar conclusion about appealing this letter but with the decision on tax charge (CE, 26 mars 2008, requête numéro 278858, Association pro-musica, (BDCF 2008, n°80, concl. Séners ; JCP A 2008, 2175, note Dieu).

<sup>509</sup> CE, 11 juin 1980, requête numéro 11673, *Ministre de l'Economie et des Finances c. Commune de Mauzé-Thouarsais*, (Rec. p.265 ; Dr. fisc. 1981, 912 et 1434, concl. Fabre).

<sup>510</sup> For tax payers, such a decision can only be challenged as part of an appeal against the entire procedure of tax charge.

entails a change in the legal order or prescription by assigning duties or by granting any rights<sup>511</sup>.

That is why in the theory of French administrative law and in the legislation the term "decision" is used as a synonym for "ruling" with the adjective "administrative" or "executive", as it was indicated above<sup>512</sup>. In other words, any executive decision is an administrative ruling that has a special feature – it contains a decision component. This feature allows the relevant administrative ruling to be appealed both through pre-trial procedure and in court.

Consequently, it is a legal or substantive feature that makes it possible to expose the object of a complaint in French law, which is done by identifying a commanding and authoritative component (decision) that may have unlawfully established, changed or terminated the rights and obligations of an individual. The form, i.e. action (inaction) or decision of an administrative body recedes into the background.

In addition to what has been written above, it is certainly necessary to speculate on the concept of "administrative contracts". Their distinctive feature, as it has been mentioned earlier, is multilateralism that generates reciprocity of rights and obligations of the parties to a contract (private and public entities). Indeed, in accordance with the French legislation supported by theory<sup>513</sup> and court practice<sup>514</sup>, administrative contracts are a way to ensure the implementation of tasks assigned to administrative bodies, without being limited solely to the possibility of using public (administrative) coercion<sup>515</sup>. Indeed, administrative bodies are characterized by the presence of various powers, certain goals and tasks – in short, by what

---

<sup>511</sup> Kuryndin P. A. The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France. P. 84.

<sup>512</sup> Panchaud A. *Revue internationale de droit comparé* // 1962. Volume 14, Numéro 4. P. 677-697

<sup>513</sup> Jèze G. *Les principes généraux du droit administratif. Théorie générale des contrats de l'Administration* // 3ème éd. 1er vol. Giard. 1934; 2ème et 3ème vol. LGDJ. 1936 ; De Laubadère A., Moderne F., Delvolvé P. *Traité des contrats administratifs*, 2ème éd., 2 vol., LGDJ, 1984; Richer L. *Droit des contrats administratifs* // LGDJ (coll. Manuels). 2012.

<sup>514</sup> See key court decisions in "Corpus" des principales décisions du droit des contrats publics // URL: <http://www.guglielmi.fr/spip.php?article55> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>515</sup> See, for example: Hauriou M. *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques* // Paris. P. Larose. 1900-1901

constitutes their competence<sup>516</sup>. However, instead of the concept of "competence" French terminology employs the concept of "public service"<sup>517</sup>, that is, the activity of administrative bodies on providing numerous benefits to individuals. Taking this approach into account, the management of certain areas of the public service can be delegated to another public or private entity on the basis of a concession agreement<sup>518</sup> for electrification, urban land improvement, education and health care management, etc., despite the fact that, in its nature, it is a public task<sup>519</sup>.

This character of administrative bodies' activity does not deprive them of their superior status in relation to individuals, both by the administrative criterion, that is, the signing of the relevant agreement by the administrative body, and by the substantive one, i.e. the conclusion of an administrative agreement with a view to exercising the powers of the administrative body. However, it seems illogical that a complaint against an administrative agreement should be submitted to the same entity that is a party to it.

With this in mind, the French legislator initially envisaged the need for mandatory pre-trial appeal of administrative agreements to which the state, local self-government bodies or public institutions created by them are parties<sup>520</sup>. However, the French government did not adopt a statutory law prescribing the procedure for mandatory pre-trial appeal of administrative contracts. Therefore, a

---

<sup>516</sup> See, for example: Belousova E.V. On the Correlation of Categories of "Competence", "Powers" and "Responsibilities" in the System of Local Self-Government // Administrative and Municipal Law. 2013. № 2. P. 124-131.

<sup>517</sup> The following definition of this concept from the French theory can be given: a public service is understood as an activity that is secured and entrusted to a public legal entity (state, department, commune, etc.) (Chapus R. *Droit administratif général* // T1.Monchrestien.1998. P. 535.)). In this context, the French state implements the concept of a service state.

<sup>518</sup> J.Waline. *Op.cit.* P. 361.

<sup>519</sup> Guglielmi G., Koubi G. *Droit.* *Op.cit.* P 7.

<sup>520</sup> See old article 13 of the Law "On the Reform of Administrative Disputes Resolved In Court" № 87-1127 of December 31, 1987, which stipulates that the procedure for its implementation is established by a decree approved by the State Council (URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874489> (Accessed on: 02.08.2020)). Currently, article L421-2 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration stipulates that, as an out-of-court method of dispute resolution, the decree approved by the State Council can only determine the conditions under which such disputes could be passed for reconciliation, thereby ruling out pre-trial appeal.

Here it seems necessary to give a few explanations regarding the system of statutory laws. The French legal system provides for the following hierarchy of decrees: decrees adopted at a meeting of the Council of Ministers, decrees agreed with the State Council, and other simple decrees that do not belong to the first two categories (URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.3.-Differentes-categories-de-decrets>) (Accessed on: 02.08.2020)).

later law, namely the Procurement Code (article 127)<sup>521</sup>, stated that pre-trial appeal must be voluntary. To challenge administrative agreements, the concerned parties can contact the advisory committee for out-of-court settlement of disputes and disagreements. Moreover, such an appeal allows them to suspend the period for filing a complaint to the administrative court. However, the latest changes, namely the Ordinance<sup>522</sup> of July 23, 2015 "On Procurement"<sup>523</sup> completely cancelled the Procurement Code, without establishing any specific requirements of pre-trial or out-of-court appeal of administrative contracts. Thus, the French legislator finally decided on the judicial method of appealing against administrative contracts.

What should finally be mentioned regarding the definition of the object of a complaint in French law is that it is possible to appeal substatutory regulatory acts of administrative bodies through a pre-trial procedure. All in all, this possibility can be deduced from the general right to appeal through a pre-trial procedure. However, a private actor cannot exercise this right for the following reasons.

It was as early as in 1907 when the French judicial system of specialized administrative courts elaborated an approach<sup>524</sup> according to which all regulatory acts of administrative bodies are subject to judicial appeal through filing a complaint of a possible authority abuse (*le recours pour excès de pouvoir*)<sup>525</sup>.

---

<sup>521</sup> URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307) (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>522</sup> Ordinance is a regulatory legal act of the Government of France, which is equal to laws in legal force. According to article 38 of the French Constitution (URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/fran,cais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html> (Accessed on: 02.08.2020)) the Government may request the Parliament for the right to adopt an Ordinance on issues that are usually within the powers of the Parliament, with reasons for such an adoption varying from regulating procedural issues to implementing painful reforms. The delegation of powers is formalized by the law on granting emergency powers (URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>523</sup> URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>524</sup> See, for example: Decision CE, 6 décembre 1907 (Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244, rec. p. 913). This decision predestined the further development of judicial appeals against regulatory acts of administrative bodies.

<sup>525</sup> This type of complaint, although not named precisely like that in the legislation, was consistently introduced by the State Council, which in its decision of July 17, 1950 (CE, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte // Rec. Lebon p. 110*) enshrined this type of complaint as a general principle of law.

A complaint of authority abuse means that the court checks the legality of an administrative ruling and cancels (annuls) it if the challenged ruling is found illegal (See, for example: De Laubadère A. *Manuel de droit*

Making regulatory acts of administrative bodies subject to judicial control is linked to the idea that the legislator, by specifically delegating to administrative bodies the right to regulate the relevant legal relations in a substatutory act, aims at the enforcement of the law. By delegating this right the legislator, first of all, grants the administrative body with the full regulatory authority<sup>526</sup> in terms of determining the basic rules of conduct, and, secondly, thereby the legislator provides itself with a deferral in legislative regulation. At the same time, the State Council, in the above-mentioned decision of 1907, for the first time used an administrative, rather than substantive, criterion<sup>527</sup> in determining the possibility of appealing regulatory acts of administrative bodies. The State Council pointed out that, despite the full regulatory authority granted, the body that issued the disputed act still remains administrative, and therefore, like other administrative rulings, the regulatory act of an administrative body is subject to judicial control<sup>528</sup> in terms of checking whether the regulatory act issued by the administrative body complies with the legislation currently in effect.

At the end of this part of the paragraph, we should explore the institution of revocation and cancellation (annulment) of administrative regulatory acts related to ensuring public order and protecting rights and freedoms in the framework of the so-called self-control. Articles L243-1-L243-3 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration establish the rule that endows an administrative body with such powers<sup>529</sup>. It is also possible to cancel an illegal administrative ruling at any time, if the signs of illegality have not disappeared by this time, while revocation (annulment) is limited to a four-month period from the

---

administratif. Paris. 1976; Vedel G., Delvolvé P. *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, éd. SIREY. Paris. 1991.).

<sup>526</sup> An administrative body not only has the ability to adopt the initial act but also to make necessary amendments to it.

<sup>527</sup> Prior to this decision of the State Council, the courts used a substantive criterion for determining the nature of administrative bodies' regulatory acts, which precluded the possibility of appealing them within the judicial system.

<sup>528</sup> See, for example: Hauriou M. *La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements* // Note sous Conseil d'Etat. 6 décembre 1907. *Chemins de fer de l'Est*, requête numéro 4244/ S. 1908.3.1

<sup>529</sup> It is worth emphasizing that article L240-1 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration provides two definitions of termination of administrative rulings:

- cancellation, that is, the elimination of legal consequences for the future;
- revocation (annulment), that is, the elimination of legal consequences both for the future and in the past;

date of adoption of the regulatory act. It appears obvious that it is possible to find a regulatory administrative act illegal within the framework of a pre-trial appeal, although the legislator does not formally assign these norms to pre-trial appeal. In any case, currently the law does not deny that a private actor can do this. What is more, the term for appealing a regulatory act is only limited for cases of revocation (annulment) of an administrative ruling.

Moreover, it is important to distinguish between the concepts of "cancellation" and "revocation (annulment)" of an administrative ruling. The termination of an administrative ruling in France is limited by the principle that administrative rulings do not take effect retrospectively. This principle was introduced by the State Council back in 1948<sup>530</sup>. Indeed, the validity of an administrative ruling cannot arbitrarily invade the past because the need to implement legal consequences would face a physical restriction. For example, the cancellation of a construction permit obtained under a regulatory act that was later revoked will not have serious consequences if the building is already in operation. Neither should parties to legal relations assume the risk that, some time later, the result of lawful actions could be reconsidered. Consequently, in this case, there is no certainty and no guarantees of stability of legal relations<sup>531</sup>.

With these considerations in mind, the State Council, in its practice, has formed the grounds for the cancellation and revocation (annulment) of administrative rulings which have been formalized in the Code on Regulation of Relations between Public and Administration.

The possibility of cancelling a legal regulatory act is based on the understanding that the activities of an administrative body are of a permanent nature and involve immediate assessment of actual circumstances. Therefore, a change in the initial circumstances may serve as a basis for the cancellation of the

---

<sup>530</sup> CE, 25 juin 1948, Société l'Aurore // Rec., p. 289

<sup>531</sup> The principle of legal certainty was formulated by the State Council relatively recently in the case CE, assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, requête numéro 288460 // Lebon; URL: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf) (Accessed on: 02.08.2020).

regulatory act. In this case, the so-called adaptation principle<sup>532</sup>, that is, the possibility of adjusting legal rules to fit the changing actual circumstances, is put in operation. In this case, if a regulatory act adopted by an administrative body should be found illegal, the latter is obliged to cancel this act<sup>533</sup>.

Revocation (annulment) of a regulatory act has its own specific features as it can entail changes in relations that have already developed in the past. Thus, between 1922 and 2001, the State Council identified three conditions needed for revoking (annulling) an administrative ruling:

- confirmation that the administrative ruling is illegal;
- revocation (annulment) must take place within the period prescribed for judicial appeal;
- failure to terminate legal consequences<sup>534</sup>.

At present, however, the first two conditions are sufficient for the State Council<sup>535</sup>. Moreover, this supreme judicial authority has changed the approach to determining the beginning of the period prescribed for judicial appeal. If previously a two-month period was established starting with the moment when the administrative ruling was published (communicated to the concerned person), currently, this period is four months. It starts from the actual moment when the decision is made, which is expressed, in particular, in the signing of the document. This logic is conditioned by the need to ensure the "legality of the administrative ruling issued"<sup>536</sup> in terms of providing legal certainty and stability of relations. Indeed, a four-month period includes two months for making an implied (implicit) decision<sup>537</sup> as well as additional two months for filing a complaint to an administrative court in accordance with article R421-1 of the Code of Administrative Justice. Otherwise, the possibility of a retrospective review which

---

<sup>532</sup> CE, Sect., 27 janvier 1961, *Sieur Vannier* // Rec., p. 60

<sup>533</sup> CE, Section, du 10 janvier 1930, 97263 05822 // *Lebon*, CE, Assemblée, du 3 février 1989, 74052 // *Lebon*, CE, Assemblée, 24/03/2006, 288460 // *Lebon*

<sup>534</sup> CE, du 3 novembre 1922, 74010 // *Lebon*.

<sup>535</sup> CE, Assemblée, du 26 octobre 2001, 197018 // *Lebon*

<sup>536</sup> URL: [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000009&rec\\_id=00000009567](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000009&rec_id=00000009567) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>537</sup> For more details on the concept of "implied (implicit) decision" see paragraph 3 of chapter 2.

is not connected with a particular time period cannot have a positive impact since it threatens the stability of the relations.

Thus, to conclude the paragraph, it should be recognized that the French administrative and legal doctrine and legislation use the same terminology determining the object of a complaint, an administrative ruling being such an object. This cornerstone of French administrative law, as it has been shown above, links various substantive and procedural institutions of this industry and enables the protection of the rights and freedoms of individuals.

It should be mentioned, too, that Russian and French legislation and theory coincide in terms of the statutory regulation of the pre-trial appeal institution as they recognize its voluntary nature and thereby opt for the judicial method of protection. However, the practice in France, unlike that in Russia, is moving towards expanding the scope of mandatory pre-trial appeal. In fact, "in case of a pre-trial appeal, it is assumed that a new, independent assessment is made as to whether the actions of an executive authority were expedient. This causes no legal problems with respect to the protection of trust since the applicant himself, by filing a claim, prevents the administrative ruling from entering into force, thus averting a more complex revocation procedure related to it"<sup>538</sup>.

However, should the pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies be explored in terms of recognizing it as a legal right exercised in the form of a complaint, then two sides of this concept are revealed: the subject-matter and the object of the complaint. First comes the substantive feature (the subject-matter of the complaint) which primarily contributes to the accommodation of the interests of individuals. However the French legislation only refers to the protection of rights and freedoms without including legitimate interests, as a general rule. Nevertheless, this does not significantly reduce the level of the protection of individuals.

Secondly, if we talk about the second feature, the object of a complaint, then Russia and France use different terminology: actions (inaction) or decisions of

---

<sup>538</sup> Pudelka J. Op.cit. P.447-448.



administrative bodies are employed as terms in Russia whereas in France such terms as administrative ruling (decision) are used. As it has been shown above, the terms that are used in their full meaning coincide. However, the French approach<sup>539</sup> seems to be the most appropriate one both from the doctrinal perspective and from the point of view of protecting the rights and freedoms of individuals. This is due to the fact that the very concept of an "administrative ruling" is based on the commanding and imperious aspect of a decision made by an administrative body. Furthermore, when the substantive feature of administrative rulings is used in the practice of applying the law and it prevails over the formal aspects, it allows to better structure the relationships with individuals. In this case, the administrative body cannot use a letter or a telegram as a substitute to the solution of the issues raised.

---

<sup>539</sup> Given the Russian basis of the research, from the point of view of terminology, the object of the complaint will be defined below as a term referring to actions (inaction) or decisions of an administrative body that have led to a violation or created a threat of violation of the rights and freedoms of an individual.

## **Chapter 2. Trends in the Development of the Right to Pre-Trial Appeal of Actions (Inaction) or Decisions of Administrative Bodies**

### **§1. The Impact of the Doctrine of "Good (Proper) Government" on the Institution of Pre-Trial Appeal of Actions (Inaction) or Decisions of Administrative Bodies**

In the current period we must draw attention to landmark changes in relations both between the society and the state, in general, and between administrative bodies and private entities, in particular. Indeed, the problem of conducting reforms aimed at finding new forms of public administration or improving the existing ones is relevant, in particular, from the viewpoint of making them more democratic<sup>540</sup>, which includes their availability and openness, as well as from the prospect of truly accomplishing the goals and tasks set to an administrative body<sup>541</sup>.

In this regard, we will draw attention to an expression which, having initially appeared in Western European philosophy as a motto, subsequently exerted a specific influence on the development of administrative law. It goes like this: «peace, order and good government» in English or «paix, ordre et bon gouvernement»<sup>542</sup> in French, correspondingly. This expression appeared relatively long ago, being formally enshrined in the New Zealand Constitutional act of 1852 as well as in the British North America Act of 1867<sup>543</sup>.

---

<sup>540</sup> See, for example: Tikhomirov Yu. A. Management on the Basis of Law. - Moscow: Formula prava -2007. - P. 356-372.

Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. The Concept of Public Administration in Modern Administrative Law (Comparative Legal Research)" // The Bulletin of St. Petersburg University. Law 4. P. 626–654.

<sup>541</sup> Tikhomirov Yu. A. Comparative Legal Analysis of Public Administration Institutions // Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. Moscow: Statute. 2011. P. 13 – 19.

<sup>542</sup> Peace, order and good government (Translated from English and French – P.K.).

<sup>543</sup> URL: <http://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-good-governance-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6/> (Accessed on: 02.08.2020).

Here, there is a need to explore modern sources of the right in question. By the time when the right to good government was formally established, certain theoretical work had been carried out in Western academic circles and court decisions at the level of both EU Member States and the Union itself had also been preliminarily summarised. Indeed, it was the European Court of Justice that created the momentum behind the "good government" concept. Initially, in its decisions, it elaborated general principles of the right that are not limited to certain positive sources or norms;<sup>544</sup> apart from the doctrine of good government this category includes the following concepts: mutual trust, reliable cooperation, the principle of efficiency, subsidiarity, proportionality and security of legal norms<sup>545</sup>. This basis, as it is specifically indicated in the Explanations to the European Charter<sup>546</sup>, paved the way for the adoption of numerous court rulings that established the concept of "good or proper government" as a special guarantee for individuals in course of administrative procedures.

Subsequently, for the first time in the history of Western European States and in France, in particular, the EU Charter, in article 41, formalized the principle of good (proper) government as a legal right of individuals.

The fact that after the adoption of the EU Charter the legal status of an individual in the new unified Europe has been significantly strengthened cannot be ignored; in addition to the right to proper government the European Charter provides for other special guarantees: the right to access documents, the right to proportionality in sentencing, etc. All these remedies had not previously been established as uniform requirements or standards for the legal status of an individual in the EU.

---

For more information on the historical development of the concept of "good (proper) government" see: Kuryndin P. On the Development of Pre-Trial Appeal of Administrative Acts. New Approaches and Theories // LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrücken. 2015. P. 4

<sup>544</sup> Schmidt-Assmann E. Principes de base d'une réforme du droit administratif (parties 2 et 3) // RFDA. 2008. № 4. P. 669 (cit. ex Talapina E. V. Modernization of Public Administration in the Information Society: Information and Legal Research: a PhD Thesis in Law: 12.00.13 / Talapina Elvira Vladimirovna; [Place of thesis defence: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. – Moscow. 2015. P. 283).

<sup>545</sup> Terré F. Introduction générale au droit // Paris : Dalloz, 2006. P. 269-270 (cit. ex Talapina E. V. Modernization of Public Administration in the Information Society: Information and Legal Research: a PhD Thesis in Law: 12.00.13 / Talapina Elvira Vladimirovna; [Place of thesis defence: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. – Moscow. 2015. P. 284).

<sup>546</sup> № 2007/C 303/02 // Strasbourg 12.12.2007.

We will focus our attention, though, directly on this independent and universal institution which must be applied with a view to arranging various administrative procedures<sup>547</sup> including the procedure of pre-trial appeal.

Article 41 of the European Charter is general in nature since it only provides for the basic rights of individuals that can be exercised by them in the framework of various administrative procedures. The right to good government consists of a person's right to be heard when individual measures entailing adverse consequences are applied to them, the right to access case files or records as well as of the general principle of administrative bodies making well-grounded decisions. Despite the fact that the EU Charter solely gives a general outline of the right to good government, it still holds a specific place in the development of the legal system of the EU and its Member States. Indeed, this regulatory act stipulates fundamentally different mechanisms of interaction between an individual and the state (administrative bodies).

As it was stated above, the core of the right to good government is made up of three legal authorities, and the analysis of these guarantees granted to individuals can result in the conclusion that they have characteristics similar to those of the elements of the right of defence enshrined in article 48 of the EU Charter<sup>548</sup>. The main coincidence is the purpose of securing guarantees, the right to good government, i.e. providing the opportunity to present evidence or to get access to the evidence obtained and contained in the case, etc. However, it should be pointed out that in the EU Charter structure the right to good government (Chapter V. Citizenship) is mentioned earlier than the right of defence (Chapter VI. Justice). This approach can be considered well-grounded: the cases of interaction between private entities and administrative bodies exceed those in criminal law sphere in number. However, the formal separation of these institutions does not mean that the right to good government cannot be based on the right of defence

---

<sup>547</sup> Runavot M.-C. La «bonne administration»: consolidation d'un droit sous influence européenne // *Revue française de droit administratif*. № 2, mars-avril 2010.

<sup>548</sup> According to the Explanations to the European Charter, the right of defence is understood in the same sense as it is in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter, the European Convention) (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 08.01.2001. № 2. Art. 163.).

from a systemic perspective. In addition, the society as a whole is interested in the extension of guarantees. Such a demand conditions the requirement to a public entity (a state or a supranational entity) that it should create convenient conditions for a private actor's interaction with it and its authorities. On the one hand, a public entity is endowed with the ability to use coercion while, on the other hand, it can administer significant material resources that are necessary for the implementation of various tasks in the areas of health care, education, transport or utilities as well as for accommodation of other public needs.

The administrative legal doctrine can use the institutions of the criminal law sphere, especially where the receipt of a benefit by a private entity depends on the actions (decisions) of administrative bodies. That is why the theory has taken the path according to which the right to proper government includes the institutions of the right of defence in substance, despite the fact that these concepts belong to different branches of law.

Indeed, the right of defence at the EU level has been a fundamental principle of Community law for a relatively long time, and it can be applied in course of any procedure that may result in an individual being held liable<sup>549</sup> or bring about any similar consequences for them. As it happened, for example, "in case of refusal to issue a license to fish using a vessel only on the grounds of the fact that the vessel was previously used for illegal fishing"<sup>550</sup>. In other words, the decision of an administrative body must be well-grounded, and a private actor must have an opportunity to challenge the arguments used in the relevant decision by presenting objections that form their position – this is what constitutes the right of defence.

Moreover, the right of defence was subsequently viewed as a necessary guarantee used in course of any administrative procedure, that is, when an individual receives an administrative ruling as a result of any appeal<sup>551</sup>. This is justified by the fact that in case of further appeal of administrative rulings made pursuant to individuals' applications, they could have submitted their objections

---

<sup>549</sup> CJCE, 13 février. 1979, *Hoffmann-La Roche c/ Commission* [Vitamines], affaire 85/76 // Rec. 461

<sup>550</sup> CJCE, 29 juin 1994, *Fiskano c/ Commission*, affaire C-135/92. // Rec. I. 2885.

<sup>551</sup> CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/ Commission*, affaire 234/84 // Rec. 2263.

(proposals) right at the stage of the ruling adoption, thus protecting their rights and ruling out future appeal of the administrative decision made.

In this regard, let us look at specific examples of extending the right to good government at the expense of the right of defence. The presumption of innocence is the most important element of the right of defence in criminal law. This presumption is currently enshrined in part 1 of article 48 of the EU Charter. A criminal trial is absolutely unimaginable without this guarantee; in other words, this presumption is the cornerstone in the sphere of criminal law<sup>552</sup>.

The inclusion of the presumption of innocence in the procedure of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies has its own limits and restrictions, so it penetrates through individual elements. This is certainly due to the formal division of administrative and criminal branches as well as to the nature of these relations.

The presumption of innocence is known to be split into two autonomous guarantees: an accused person is presumed innocent until the contrary is established by the court through a special procedure, that is, the burden of proving guilt lies with the law enforcement agencies, and all irrevocable doubts regarding the guilt of a person are interpreted in their favour<sup>553</sup>.

The obligation of the law enforcement agencies to prove the guilt of a person, in particular, prohibits investigators or the court from directly testifying or, at least, contributing to the formation of an opinion that the guilt of the accused person (the defendant) has been established. Similarly, the presumption of innocence is applied to the actions of administrative bodies, i.e. they are obliged to refrain from misconduct that indicates the proof of guilt of a private person, etc. In this case, such actions will be recognized as grounds for applying remedial measures, for example, by compensating for the damages to the individual. The findings presented are derived from a court decision where officials of the

---

<sup>552</sup> On the role of the presumption of innocence in EU law, see, for example: Kudryavtsev M. A. The Concept of Human Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union // *International Justice*. 2013. № 2. P. 40 – 54.

<sup>553</sup> For more details, see: Unit 4 Paragraph 5 Constitutional Law of Russia: A Textbook (3rd edition, revised and updated) Bezrukova A.V. (Moscow: Justicinform, 2015, 304 p.).

European Anti-Fraud Office publicized information on the course of the administrative consideration, which was a violation of the rights of the European Commission employees, consequently the aggrieved person may claim damages<sup>554</sup>.

The situation described above demonstrates the need for proper behaviour of officials whose actions and decisions "give birth" to a ruling of an administrative body as the presumption of innocence is subject to application, in particular, to those areas where liability measures or direct administrative coercion are used. In addition, the fact that the term "proper government" itself contains a requirement for proper conduct of officials should not be overlooked since this doctrine cannot imply the dominance of public interests over private ones. Therefore, violation of the presumption of innocence in similar cases should be considered as an automatic violation of the right to good government. In fact, proper on-duty behaviour of officials of an administrative body rules out a situation where any data on the progress of the proceedings should be made public or where any comments or any other information aimed at forming an opinion on the guilt (wrongfulness of actions) of employees, as in the case in question, or that of a private actor involved in any other administrative proceedings should be provided.

However, the application of the presumption of innocence in the administrative law sphere does not have absolute character. Therefore, its operation does not preclude taking some interim measures, if need be. For instance, an administrative body may block money or other assets. Yet the restrictive measures applied are not in themselves remedial measures or sanctions; they have temporary significance. Consequently, these measures do not indicate that the guilt (absence of guilt) of an individual has been established<sup>555</sup>.

As another example, we will mention such an option as the right not to testify against oneself. It is not used in the field of pre-trial appeal as administrative bodies have a limited set of means compared to criminal law enforcement (for

---

<sup>554</sup> TPI, 8 juillet 2008, Franchet et Byk, affaire T-48/05 // URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=T-48/05&td=ALL> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>555</sup> TPI, 2 septembre 2009, El Morabit c/ Commission, affaire T-37 et 323/07 // Rec. II. 131\* Pub. somm.

example, administrative bodies are not authorized to conduct investigative proceedings). In this regard, the European Court of Justice ruled<sup>556</sup> that administrative bodies can request any necessary information (contracts, acts or other evidence) from the entity being checked. Such a request does not violate the right of defence of an individual against whom the respective administrative proceedings are being conducted. In other words, the request sent does not prove the guilt of the individual. At the same time, if such a request is received, the private actor must provide the requested information, documents, materials, and so on, this obligation of the private actor being based on a legitimate requirement. It is only after studying the materials received that the competent authority may classify the situation at law. Therefore, a private entity cannot independently decide whether such materials can serve as a basis for identifying an offence since it is the administrative body conducting the relevant proceedings that determines guilt.

At the same time, it should be pointed out that the EU law does not aim at restricting only the private party, and therefore the European Charter, in particular, provides for the possibility of getting familiar with the case materials that are at the disposal of administrative bodies. The mechanism laid down in article 41 of the EU Charter does not in itself mean that administrative authorities bear an exclusive responsibility for publishing the case materials or making them available in any other way. This mechanism implies that an individual's initiative creates an administrative body's obligation to provide access to the case file<sup>557</sup>.

At the end of this part of the paragraph we will point out that article 41 of the European Charter did not only formally establish the concept of the right to good government but also defined new conditions for the relationship between an individual and the state. These conditions consist of a set of guaranteed legal rights, and they are aimed at limiting administrative discretion, primarily in the

---

<sup>556</sup> CJCE, 18 octobre 1989, *Orkem c/ Commission*, affaire 374/87 // Rec. 3283.

<sup>557</sup> TPI, 11 juillet 2002, *Hyper c/ Commission*, affaire T-205/99, Rec. 2002, p. II-03141. See also *L'observateur de Bruxelles Bimestriel d'informations européennes*. N°49 - Octobre 2002 - Barreau de Paris - Conférence des Bâtonniers // URL: <http://www.dbfbruxelles.eu/wp-content/uploads/2013/09/Obs49.pdf> (Accessed on: 02.08.2020).



framework of administrative proceedings, including pre-trial appeals. At the same time, court practice of considering various disputes at the suggestion of the parties has generated a conclusion that the right to good government does not solely cover administrative and legal means, it can be expanded at the expense of other legal guarantees that form the right of defence since the nature of legal relations in the administrative sphere (especially in the field of administrative control proceedings) is similar to criminal law institutions.

Having considered the concept of "the right to good (proper) government" at the supranational level, we must address French experience and practice, in particular, those concerning the institution of pre-trial appeal of actions (inaction) and decisions of administrative bodies.

It is impossible to study how the concept of the "right to good government" is implemented at national level without exploring one of the principles of the legal system organization in the European Union and its Member States. Here we mean the principle of procedural and institutional autonomy of the EU Member States<sup>558</sup>.

The European Union is known to have been built on four freedoms: the freedom of movement of goods, services, workforce and capital. Respect for these freedoms is ensured by establishing rules at the international level, which are aimed at maintaining competition<sup>559</sup>. Therefore, the principle of procedural and institutional autonomy<sup>560</sup> of the EU Member States implies that the foundations that determine the principles of legal regulation are enshrined at the supranational level, while the EU Member States, in turn, independently determine the specific features of the application of pan-European rules. This argument can be illustrated by the following example.

The European Court of Justice, while considering a competition protection case in 1993, stated<sup>561</sup> that administrative procedures that are established at the

---

<sup>558</sup> CJCE, 10 novembre 1993, Otto, affaire C-60/92 // Rec. I. 5683; CJCE, 11 janvier 2001 Kofisa Italia Srl, C-1/99 et Siples Srl, C-226/99 // URL: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>559</sup> See: Title VII Common Rules on Competition, Taxation and Approximation of Laws of Part III of the Treaty on the Functioning of the European Union // URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfneu> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>560</sup> CJCE, 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor, Affaires jointes 205 à 215/82 // URL: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>561</sup> CJCE, 10 novembre 1993, Otto, affaire C-60/92, Rec. I. 5683.

state level in a particular area may differ from those established at the Union level as this is a manifestation of the principle of procedural and institutional autonomy of the EU Member States. At the same time, in essence, the EU law or, to be more exact, its court practice lays down only one restriction: most importantly, national rules must ensure competition as well as respect for the right of defence and other rights guaranteed at the EU level. The obligation to check whether national administrative procedures comply with the established supranational guarantees is assigned to the judicial authorities of the EU Member States as the first level. The second level, of course, is represented by the judicial system of the Union.

The European Court of Justice returned to the principle of procedural and institutional autonomy of the EU Member States in 2001 following the petition of *KOFISA ITALIA*.

In this case the court ruled that articles 243 and 245 of Council regulation № 2913/92 of October 12, 1992, which introduced the European Community Customs Code<sup>562</sup>, listed two means of appealing against actions (inaction) or decisions of administrative bodies: pre-trial and judicial ones. Moreover, it is worth noting that the article 243 simply lists these two procedures: "The appeal can be carried out..." and then the above-mentioned methods are mentioned. In this regard, we should agree with the opinion of the court which pointed out that the construction of the law as conceived by its authors does not imply mandatory establishment of a two-stage procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies in case the Council's regulations under consideration are implemented at national level. In other words, states that are members of the EU have the right to independently choose a model for the correlation of judicial and pre-trial means of protecting the rights and freedoms of individuals based on the principle of procedural and institutional autonomy of the EU Member States<sup>563</sup>.

---

<sup>562</sup> URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:FR:PDF> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>563</sup> In a recent case the Court of the European Union (CJUE, 1ère Chambre, 13 mars 2014, Global Trans Lodzhistik OOD / Nachalnik na Mitnitsa Stolichna, affaires jointes -29/13 et C-30/13 // (URL: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034)) (Accessed on: 02.08.2020) reviewed

In the context of the emergence of a new supranational legal system, the French theory and practice of pre-trial appeal of actions (inaction) and decisions of administrative bodies continued to develop.

In this study, we have repeatedly addressed article 41 of the EU Charter which established a new principle of interaction between individuals and public entities by defining the main characteristics of the right to good government.

Here, the process of development of administrative legal doctrine in France is similar to EU practices: the guarantees now enshrined in article 41 of the European Charter had appeared in the French legal system long before the Charter was adopted – it just "confirmed" that the administrative legal doctrine and practice in France were developing in the right way.

At the same time, we will draw attention to the stance of N. Poulet-Gibault Leclerc, the French scholar, who, in 1992, expressed the following opinion about the need for administrative bodies to justify their decisions: "The duty to justify their decisions is now less seen as an independent factor; rather it should be included as an element into the general duty of improving the protection of the governed individuals outside administrative judicial procedure"<sup>564</sup>.

A little later, the German researcher E. Eisenberg also mentioned that the ability of individuals to obtain a justified decision from administrative bodies, as well as the right to be heard, constitute the "carcass" of the pre-trial procedure of appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies to the extent where "they regulate the participation of citizens, or stakeholders, in the process of making a decision and should lead to optimal protection of the rights and interests of citizens after its adoption. In addition, these methods are intended to improve

---

the structure of the appeal procedure under the Customs Code. It ruled that the EU Member States choose their own model independently: they can create a two-stage procedure or a parallel one, the main condition being that the model chosen at the level of the EU Member States must ensure the achievement of the goals of European integration.

<sup>564</sup> Poulet-Gibot Leclerc N. *Le Conseil d'État et le contenu de la motivation des actes administratifs // Chronique Dalloz*. 1992. P. 66.

the quality of the decision itself as well as to promote consent with it on the part of the person or persons concerned"<sup>565</sup>.

The opinions quoted have led us to the conclusion that the right to good government and its individual elements play a special role since they do not form a closed system. On the contrary, as practice shows, they, on the one hand, contribute to the development of pre-trial appeal, while providing new guarantees to individuals, on the other hand. Indeed, court practice at the EU level attests to the fact that the obligation to indicate the reasons for the adoption of an administrative ruling, apart from being justified formally as a requirement of law<sup>566</sup>, is also important from the viewpoint of restoring the rights and freedoms of individuals (the right of defence).

At the same time, French administrative legal theory and practice began to consider the elements of the right to good or proper government from a different perspective. Here we refer to the procedural aspect: since the right to good government, in addition to requesting documents and other materials, allows presenting evidence, such configuration of relations indicates that there are certain adversarial elements in the pre-trial appeal of administrative rulings. In other words, court practice in France suggested considering adversarial proceedings not just as a principle of organizing a trial<sup>567</sup>. Indeed, adversarial proceedings are usually understood as a method of organizing a dispute resolution process (primarily in court) where the parties to the dispute are guaranteed an opportunity to present evidence and bring their positions to court, that is, the parties compete (rival) by using legal remedies<sup>568</sup>.

There is no doubt that, at present, the adversarial model is the primary basis of legal proceedings, although there is certainly a number of other principles (oral

---

<sup>565</sup> Eisenberg E. *L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles - Étude comparative en France et en Allemagne* // Paris. L'Harmattan. 2000. P. 28.

<sup>566</sup> For example, this is stipulated in the Law on Justification.

<sup>567</sup> CE, 8 nov. 1963, *Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle* // AJDA 1964. CJCE, 19 octobre 1983, *Lucchini c/ Commission*, aff. 179/82, pt 27 // Rec. 3083; CJCE, 29 janvier 1985, *PF. c/ Commission*, aff. n°228/83, pt 23 // Rec. 275. 480.

<sup>568</sup> See, for example: § 3 of Chapter 3 "Civil Process: A Textbook" (Argunov V. V., Borisova E. A., Bocharova N. S. and others; ed. by Treushnikov M. K. 5th ed., revised and updated. // M.: Statute. 2014. 960 p.).

proceedings, discretion, etc.). Moreover, it should be recognized that at present it is the adversarial principle that makes court proceedings what we know them to be, since it best provides for the individuals' right of defence. However, the pre-trial appeal procedure, being initially based on a different approach, is made adversarial through the introduction of certain elements. An administrative body resolves a dispute and ensures the implementation of an individual's legal rights and obligations in the future. In addition, its capabilities are incomparable to those of individuals: apart from professional, material or organizational resources. Therefore, the legislator and court practice in France are trying to strengthen the status of an individual.

The Code on Regulation of Relations between Public and Administration, as it has been repeatedly mentioned above, replaced many various regulatory legal acts including the Law of July 17, 1978 № 78-753 "On Measures to Improve Relations between the Administration and the Public and on Various Provisions of an Administrative, Social and Fiscal Nature"<sup>569</sup>. The new Code preserved the guarantees for individuals to access the information dossier related to them unless such access violates the terms of confidentiality, professional or commercial secrets. Indeed, the right to access the related documents should be viewed as an element of the adversarial proceedings principle within the pre-trial appeal procedure<sup>570</sup>, for it provides an opportunity to study the legal stance of the administrative body and to present the person's own one. In other words, the ability to access materials allows people to exercise the right to protect their rights in any legal way, which is not only guaranteed by the European Charter but also by the French constitutional law<sup>571</sup>.

---

<sup>569</sup> URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>570</sup> Runavot M.-C. Op.cit.

<sup>571</sup> Formally, none of the articles of the French Constitution guarantees the right of defence. However, in 1976, the Constitutional Council referred to it as "a basic principle guaranteed by the laws of the Republic» (Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, cons. 2 // URL: [http://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-76-70.pdf](http://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-76-70.pdf) (Accessed on: 02.08.2020)). At the same time, the Constitutional Council saw the need to guarantee this right as something obvious and self-evident due to its constitutional nature. At the same time, in 2006, the Constitutional Council in a decision of 27 July 2006 (Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 // Journal officiel du 3 août 2006, page 11541, texte n° 2) returned to the consideration of the constitutional foundations of the right of defence and recognized that it follows from article 16 of the Declaration of Human and Civil Rights of 1789 (hereinafter, the Declaration of 1789), which is a part of

Earlier, the State Council in its decision on the so-called *Testa* case<sup>572</sup> claimed that the administrative body had refused to grant the individual's plea for access to the administrative file by simply "keeping silent"<sup>573</sup>.

In this regard, the State Council recognized that the administrative body had clearly restricted the private entity by violating the principle of adversarial proceedings since such actions did not meet the established level of legal guarantees: the right to apply for an explanation of reasons for the decision made and to obtain a reply was guaranteed by article 5 of the Law of July 11, 1979. № 79-587 "On Justification of Administrative Rulings and on Improvement of Relations between the Administration and the Public" (hereinafter, the Law on Justification of Rulings)<sup>574</sup> (currently this right is guaranteed by article L232-4 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration)<sup>575</sup>.

The right of every person to be heard before the final decision on their case is made should be seen in a similar way. This guarantee, a special tool for ensuring an individual's participation in the proceedings, was also "born" as a result of the decision of the State Council in 1913<sup>576</sup>. Although in France this right does not have a legal basis it is guaranteed by the State Council and is viewed by it as an element of the right of defence<sup>577</sup>, which, of course, meets the supranational

---

the constitutional block (this concept was first derived in *Décision* № 71-44 DC du 16 juillet 1971 (journal officiel du 18.07.1971, P.7114). Apart from the Declaration, it includes the 1958 Constitution, the preamble to the 1946 Constitution, and the 2004 Charter on the Environment.

<sup>572</sup> CE, 29 mars 1985, *Testa*, №°45311;46374 // Rec. p. 93.

<sup>573</sup> Paragraph 3 of this Chapter gives a more detailed description of the institution of implied (implicit) decisions that may serve as a basis for the rights and obligations of individuals to arise, change or terminate without a substantive document.

<sup>574</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>575</sup> The State Council drew similar conclusions in the case on a complaint by Mr. Sad who challenged the Minister of the Interior's refusal to allow him to familiarize himself with the reasons for the decision made. The State Council ruled that the Minister had restricted the individual in terms of adversarial proceedings and the ability to form a legal stance in the framework of pre-trial appeal (See, for example, Kuryndin P. A. Implementation of the Basic Principles of Law in the Framework of Pre-Trial Appeal of Administrative Rulings in France: Problems of the French Experience Introduction in Russia // Academic journal of law-№ 3 (69) 2017. - P. 46-60).

<sup>576</sup> CE, 20 juin 1913 // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577&dateTexte> (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>577</sup> CE, 04 juin 2014, №°370515, 2me / 7me SSR // URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v\\_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16) (Accessed on: 02.08.2020).

requirements arising from article 41 of the EU Charter and ensures legal struggle between the parties to an administrative dispute.

To sum up, it will be appropriate to quote the opinion of G. Braibant, the famous French scholar in the field of administrative law. He argued that the right to good (proper) government is perfectly combined with other rights<sup>578</sup> and that this interaction forms "an interconnected system of legal norms aimed at protecting citizens from the Administration"<sup>579</sup>. Moreover, the established system of legal guarantees is open and susceptible to changes depending on the specific conditions of society's development. Indeed, the right to good government has made it possible to link various legal guarantees (in addition to those described above) to each other, which, in the classical sense, are not related to pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

Thus, at present, the efficiency of pre-trial appeal, influenced by the right to good government, can be improved within the framework of a special review of reasonable deadlines as well as the principle of impartiality and fairness. Indeed, in France, court practice pays special attention to the issue of whether the deadlines for case consideration are reasonable. However, such review is carried out simultaneously to checking the compliance with other guarantees, since this is not an independent principle<sup>580</sup>. In any case, compliance with the deadlines for considering complaints from individuals in the framework of pre-trial appeal should not depend on the complex structure of bodies, problems in the division of competence between bodies or gaps in legislation, or on any subjective reasons. In other words, the lack of proper competence of an official or a conflict of interests in a disputed situation should not hinder an administrative dispute from being resolved within the established time frame. In order to prevent such situations, in addition to checking the timing of complaints consideration, the State

---

<sup>578</sup> Currently, they are enshrined in articles 42-43 of the EU Charter that guarantee the right to access documents or to address the Ombudsman.

<sup>579</sup> Braibant G. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires* // Paris, Éd. du Seuil.2001. P. 212.

<sup>580</sup> CE, 4 mai 1959, *Sieur Jugeau*, req. n° 32083: *Lebon* 287 ; CE , 8 novembre 1963, *Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle*, CE, ass., 3 décembre 1999, *Caisse de crédit mutuel de Bain Tresboeuf*, Rec. p. 397

Council has begun to apply the principle of impartiality to administrative officials who are responsible for preparing the final decision on a case and whose conduct may have a negative impact on the interests of individuals<sup>581</sup>. However, the principle of impartiality has not yet become a basis for pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies – the State Council has justified its limited scope in the framework of pre-trial appeal<sup>582</sup>. This is due to the fact that impartiality is not consistent with the centralized and hierarchical principles of the structure of administrative bodies' system.

Therefore, we must emphasize once again that in the modern conditions of dynamic life, flexibility and speed are required from administrative legislation and practice, among other things, with a view to protecting rights and freedoms. In this regard, the right to good or proper government can act as such an instrument.

At the EU level, this right is seen as a legal principle; in France, it is more related to adversarial proceedings and the right of defence. However, despite different approaches to understanding the nature of this right, it should be recognized that individuals have gained new opportunities in the framework of interaction with administrative bodies including the procedure of pre-trial appeal. In fact, the actual and legal capabilities of administrative bodies are incomparable to the capabilities of private entities and, moreover, an individual depends on the decision taken by administrative bodies: for, most frequently, they dispose of a particular benefit (real estate, tax payments, medical care, etc.) and resolve an administrative dispute as well. All this has prompted the strengthening of the status of an individual in the administrative sphere in the EU and France.

---

<sup>581</sup> CE, 4 mars 1949, *Sieur Trèbes et autres*, req. n<sup>os</sup> 88959, 90561, 90885 et 91603 // Rec. Lebon 105.

<sup>582</sup> Kuryndin P. A. *Implementation of the Basic Principles of Law in the Framework of Pre-Trial Appeal of Administrative Rulings in France: Problems of the French Experience Introduction in Russia*. 52.



## **§ 2. The Correlation between the Right to Judicial Protection and the Right to Pre-Trial Appeal**

Currently, European legal theory regards the right to judicial protection as a necessary guarantee that, first and foremost, safeguards the interests of private entities in their interaction with the state (its bodies). Moreover, international legal acts also provide for the obligation of a state to ensure this right, i.e. the institution of judicial protection in itself is a universally recognized international standard. To achieve this goal, international legal acts create conditions for the procedural implementation of this right and guarantee fairness, impartiality and publicity of the proceedings, equality of the parties, independence of judges, etc. In addition, Russia and France, at the European level, are incorporated into the system monitoring respect for the right to judicial protection<sup>583</sup>.

Unlike the right to judicial protection, the right to pre-trial appeal against actions (inaction) or decisions of administrative bodies is not regulated in such detail, although it is recognized as a special international guarantee (for example, article 17, paragraph 2, of the International Covenant on Civil and Political Rights guarantees everyone the protection of the law against such interference or such attacks<sup>584</sup>).

It results in a situation when the determination of the scope and procedure for exercising the right to judicial protection as well as the right to pre-trial appeal remains at the discretion of each state. This constitutes the nature of differences between national legal systems, that is, it is the basis for shaping characteristic features of these two ways of protecting the rights and freedoms of individuals.

In the context of the presented part of the research it seems necessary to start with the constitutional and legal bases of the right to judicial protection and the right to pre-trial appeal against actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

---

<sup>583</sup> For example, article 6 of the European Convention.

<sup>584</sup> International Covenant on Civil and Political Rights  
 // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) (Accessed on: 02.08.2020)).

The current Constitution of France, unlike the Russian Fundamental law<sup>585</sup>, does not directly enshrine the right to judicial appeal against decisions or actions (inaction) of administrative bodies, in the first place. At the same time, as it was mentioned in the previous paragraph, the Constitutional Council derived this right from articles 12 and 16 of the Declaration of 1789 and also confirmed the constitutional nature of this right since the regulatory source is included in the so-called constitutional block. The formal basis of the right to judicial protection is defined as follows: "The guarantee of human and civil rights is the goal of public power, and it should thus contribute to the common prosperity rather than to individuals" (article 12), otherwise "in a Society where there is no respect for rights, there is no Constitution" (article 16).

Similar constitutional and legal rules are used to determine the grounds for the right to pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies<sup>586</sup>.

In Russia, the constitutional basis for the right to pre-trial appeal is part 2 of article 45 of the Constitution of the Russian Federation which, in general terms, establishes the right of every person to protect their rights and freedoms in all ways not prohibited by law.

Thus, it is the duty of the legislator to determine the procedure for exercising the right to judicial protection and the right to pre-trial appeal (the object of the appeal, the scope of the applicant's rights, terms, powers, etc.). At the same time, while the mechanism of judicial appeal is regulated in detail both at the international level and at the level of constitutions, the pre-trial method of protecting the rights and freedoms of individuals is only generally outlined.

As an option, the right to judicial protection may be compared to the right to pre-trial appeal by means of disclosing legal authorities of individuals in total, enshrined in various sources. For instance, the right to judicial protection generally

---

<sup>585</sup> Part 1 of article 46 of the Constitution of the Russian Federation established the right of every person to judicial protection // Adopted by national referendum on 12.12.1993//*Rossiyskaya Gazeta*. 1993. № 237.

<sup>586</sup> Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, cons. 2, Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 // URL: [http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf](http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf) (Accessed on: 02.08.2020).

includes the following elements: the right to a lawful judge, the right to a lawful and reasoned decision as well as the right to its execution<sup>587</sup>. Meanwhile, the implementation of the right to pre-trial appeal by an individual is also mediated through a settled procedural form where there are parties to the dispute and the authority resolving it. Therefore, the content of the right to pre-trial appeal can be defined in a similar way. However, comparing these rights in terms of individual elements, scope and characteristics of legal authorities does not appear to be a new method and will not allow us to find new approaches to improve the level of protection of the rights and freedoms of individuals<sup>588</sup>. The focus will be made on the issues that reflect the relationship and mutual influence of judicial and pre-trial methods of protecting the rights and freedoms of individuals.

The main feature of pre-trial and judicial protection methods is the ability of individuals to protect their rights and freedoms within the framework of administrative activities. The question of the correlation between these methods falls into the competence of the legislator.

As one of the possible options, such control may be effected through the institution of the government's or individual ministers' responsibility to the parliament. However, it cannot be a universal tool since it is quite a clumsy mechanism. Indeed, it is difficult to envisage how the institution of expressing distrust can be used to combat minor and persistent violations or abuses. Thus, the parliament, with its internal organizational structure, as a governmental institution is aimed at developing political decisions and finding compromises in the main areas of state activity, with the decisions of the Parliament and its bodies known to

---

<sup>587</sup> See, for example: Chechina N. A. *The Main Trends in the Development of the Soviet Civil Procedural Law*. Leningrad. 1987. P. 45; Gilbert G. *Le droit au juge: droit ou slogan?* URL: [http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011\\_10\\_24\\_guillaume.htm](http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_10_24_guillaume.htm) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>588</sup> It is worth drawing attention to the stance of the Constitutional Court of the Russian Federation. It has repeatedly pointed out that "pre-trial dispute settlement is aimed at prompt resolution of conflicts directly in the authorized state bodies and, therefore, cannot be seen as violating the constitutional right to judicial protection" (see decisions of November 16, 2000 № 238-O "On the complaint of TOO Ekont about the violation of constitutional rights and freedoms by separate provisions of articles 231, 247, 279, 371 and 379 of the Customs Code of the Russian Federation", of October 23, 2014 № 2481-O "On refusal to accept for consideration the complaint of Platonov Vladimir Vladimirovich about violation of his constitutional rights by points 1 and 2 of article 445 of the Civil Code of the Russian Federation», of 27.06.2017 № 1209-O "On refusal to accept for consideration the complaint of Shabanov Ivan Aleksandrovich about violation of his constitutional rights by paragraphs 1 and 2 of article 138 of the Tax Code of the Russian Federation" (Accessed through Information System "Consultant Plus").

be usually made collectively. Therefore, it seems unlikely that in the framework of the parliamentary activities it is possible to promptly identify the causes of the violations and to take quick measures to eliminate them. As an example, we can refer to the times of the IV French Republic whose parliament was quite strong from the viewpoint of its powers but rather ineffective in terms of exercising them<sup>589</sup>. The established system of the supreme authorities of the IV French Republic, in turn, led to numerous political crises and, in 1958, to the emergence of the V French Republic with a relatively strong executive branch of power and a parliament that had limited, or so-called "rationalized", powers<sup>590</sup>.

While searching for a means of effective control over the powers of administrative bodies, it is possible, in principle, to impose the entire burden of control on the judicial bodies which would be engaged in checking the legality of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in terms of limiting discretionary powers. In this regard, we will mention that, in current conditions, the right to judicial protection is almost universal in significance as in modern society law "penetrates" into all social relations<sup>591</sup> and is the main regulator of relations<sup>592</sup>. On the whole, it was the decline of traditional religions, changes in the structure of the society, the emergence of new means of communication and information exchange, on the one hand, and the development of an information or digital society in the new market economy that aims to improve the quality of life (increasing life expectancy, available healthcare, education for all strata of the population, etc.), on the other hand, that made the role of law ever more important. This causes a reconsideration of the functions of judicial protection based on the principles of independent, adversarial and impartial proceedings, which is, undoubtedly, necessary for a full and fair adjudication of the dispute. Therefore, scientific works appear that support the idea of expanding the judicial method of

---

<sup>589</sup> The Parliament had a large number of powers but could not, due to its "clumsiness" ("procedures for the sake of procedures"), protect the state from public upheavals. See: Subsection 3 Of Chapter 1 L. Favoreu, P. Gaia, Ghevontian R. *Droit constitutionnel* // Dalloz. 11 ED. 2008. P. 548-555.

<sup>590</sup> The theory of a rationalized parliament was developed by Mirkin-Getsevich B. S. // URL: <http://pravoznavec.com.ua/books/letter/124/%CC/8126> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>591</sup> In France, the term "jurisdictionalization" is used to describe this phenomenon. // Gilbert G. *Op.cit.*

<sup>592</sup> See, for example: Aranovsky K. V., Knyazev S. D. *Using the Invitation* // *Journal of Russian Law*. - 2007. - № 10. - P. 151-162.

protecting the rights and freedoms of private entities<sup>593</sup>, although this tendency is not believed to be right by all researchers<sup>594</sup>. Here the position of those who favour the expansion of the judicial method of protecting rights and freedoms is supported by the opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation which, in one of the cases, recognized *de facto* and *de jure* that "it is the court that has the exclusive power to make final decisions in a dispute about right, including cases arising from tax relations"<sup>595</sup>.

In France, administrative disputes are considered and adjudicated by a special branch of courts, which are separated from those dealing with civil and criminal cases. However, initially, the settlement of administrative and legal disputes was the exclusive prerogative of the executive power itself<sup>596</sup>. This can be illustrated by the evolution of the State Council's role in France<sup>597</sup>: initially this body was created to exercise departmental control but subsequently (in the second half of the XIX century) it "acquired" judicial functions<sup>598</sup>. This expansion of powers made it possible to form a system of special (administrative) courts including various administrative courts.

Nowadays in France it is possible to appeal administrative acts through the system of administrative justice, which operates on the basis of the principle of adversarial proceedings<sup>599</sup>. However, despite all this, a court trial retains its

---

<sup>593</sup> See, for example: Konovalov A. O. Certain Problems of Using the Judicial Method of Protecting the Constitutional Right to Access Information on the Activities of Courts (based on the materials of the Novosibirsk region) // Relevant Problems of Russian Law. 2013. № 9. P. 1101 – 1107; Razgildeev A. V. Administrative Justice: the Experience of European countries, the USA and the Possibility of Using it in Russia // Zakon. 2013. № 11. P. 135 – 150; Nikitin S. V. Concept and Forms of Judicial Compliance Assessment // An Anthology of Academic Thought. - Moscow: Statute 2008. - P. 554-564.

<sup>594</sup> For more details see: Yurkov B. N. Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet State Administration: a PhD Thesis in Law: 12.00.03 / Kharkiv Law Institute named after F. E. Dzerzhinsky. - Kharkiv, 1988. - 440 p.

<sup>595</sup> The ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 17, 2009 № 5-P "On checking the constitutionality of the provisions contained in paragraphs four and five of section 10 of article 89 of the Tax Code of the Russian Federation following a complaint of OOO "Varm"" // The Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2009. № 2.

<sup>596</sup> French Code of Administrative Justice. Edited by: Bechet-Golovko K., Talapina E. V. // Moscow: Prospekt. 2019. P.8.

<sup>597</sup> In France, the theory of law and legislation provide for two branches of the judiciary: courts of general jurisdiction and the system of special (administrative) courts (G. Vedel. Op.cit. P. 308 et seq.).

<sup>598</sup> Razgildeev A. V. Op.cit. P. 138.

<sup>599</sup> This principle was originally derived by the State Council in these judicial decisions: see, for example, CE, 24 october 1969, Gougeon ; 12 novembre 1969, Pasquier // AJDA 1979.707 . Currently, it is immediately enshrined in article L5 of the Code of Administrative Justice. However, the State Council keeps addressing the need to confirm this principle: CE, 13 février 2006, Sté Fiducial Informatique et Sté Fiducial Expertise // Rec. 67.

inquisitorial nature, that is, it is characterized by the activity of the court<sup>600</sup>. This latter feature conditions the fact that, despite the existence of an individual's own initiative to start a case and the need to support it with evidence, there is a real duty of the court to establish all the circumstances of an administrative dispute. At the same time, this feature allows the administrative court to request additional evidence, explanations and to redistribute the burden of proof between the parties to the dispute. In other words, the judicial bodies have the ability to influence the subject under consideration and the circumstance in proof in course of the proceedings following a complaint filed by a private entity.

The powers of administrative courts listed above bring about the following logical questions: what is the subject of judicial examination? Do administrative courts examine the grounds and evaluate the choice of a particular method of action of an administrative body or the reasons and goals of an administrative ruling made? And, if the answer is yes, to what extent can an administrative court intervene in this sphere? How does judicial activity correlate with the pre-trial appeal procedure?

In France judicial proceedings on a case are only possible following an application (complaint) of a private entity that determines the subject of the claim (see article R411-1 of the Code of Administrative Justice). When submitting an application to an administrative court, an individual asks it to check an administrative ruling as to whether the authoritative (decisive) principle, which causes individuals' rights and obligations to arise, change or terminate, violates or threatens to violate rights and freedoms.

The French theory suggests that the authoritative (decisive) principle within administrative rulings can take two forms, i.e. administrative bodies are authorized to act (adopt administrative rulings) in two ways. The first option means acting in accordance with what is expressly stipulated by the law, and this is a "competence prescribed by law", whereas the second one involves acting due to the presence of

---

<sup>600</sup> Waline J. Op.cit. P. 622.

discretion (discretionary powers)<sup>601</sup>. In other words, in the first case, we mean making a decision related to the competence of an administrative body as, for example, in case of issuing a permit, when an administrative body is obliged to check the necessary set of documents and make a positive decision if the conditions are met. In the second case, it is related to the discretionary powers of an administrative body, that is, to its ability to independently choose the final decision or method of action to achieve the goals that have been set. This discretion, certainly, remains within the limits established by law<sup>602</sup>. However, as it was noted by D. M. Chechot, there are views in the theory of law that highlight the inevitability of broad administrative discretion and justify the need to employ "vague legal concepts" which would allow administrative bodies to be guided by discretion instead of the provisions of law in the administrative law field<sup>603</sup>. Indeed,

at one time, scientific works sought to distinguish between "good" and "bad" arbitrariness believing that the former takes place in cases when an administrative body acts freely, on the basis of the powers granted to it by law, while the latter occurs when "the manifestation of will is directed against the law"<sup>604</sup>.

However, the notion of discretionary powers of administrative bodies cannot presume that an administrative body acts solely of its own will, which is not bound by any rule of law in making a specific decision. On the contrary, the law authorizes an administrative body (its official), for example, to perform a particular action, although the relevant regulatory legal act does not limit performing or failing to perform this action by any conditions stipulated in advance (for instance, selecting at least 3 samples, rather than one, for testing before issuing a permit to sell a medicine). In this case, it turns out that when discretionary powers of an administrative body are exercised, the content of an administrative ruling becomes

---

<sup>601</sup> G. Vedel. Op.cit. P. 209.

<sup>602</sup> Galligan D. J. Pouvoir discrétionnaire et principe de légalité (Pouvoir discrétionnaire de l'administration et problèmes de responsabilité. 25 colloque de droit européen. Oxford (Royaume-Uni, 27-29 septembre 1995 // Strasbourg, 1997) P. 16.

<sup>603</sup> Chechot D. M. Administrative Justice: Theoretical Problems // Leningrad state University named after A. A. Zhdanov. Leningrad: Publishing House of Leningrad State University, 1973. P. 67-70.

<sup>604</sup> R. Ihering Op.cit. P. 260 et seq.

important for an individual: it is whether it is positive or negative for the individual that matters, rather than the need for its adoption. The explanation for the fact that an administrative body remains relatively free to choose the grounds and methods of action may be simple, for it is, indeed, impossible to practically foresee all the variants of administrative rulings. B. M. Lazarev rightly remarked that, if every step of a state body were connected with the occurrence of specific pre-defined legal facts, "state bodies... would not be able to actively influence the processes taking place in life."<sup>605</sup>

Therefore, all the above-mentioned leads us to the conclusion that there is a significant difference between a discretionary power and an arbitrary action: there is a statutory provision behind an administrative body's "action on discretion", whereas an arbitrary action has no legal basis.

However, it should not be forgotten that in practical terms, administrative rulings cannot be characterized solely as those adopted within the scope of the granted competence or on the basis of the exercise of discretionary powers only. Therefore, judicial control over the legality of administrative rulings in France is carried out on various grounds; the methodology of such activities has an established character. The point, in this case, is that administrative courts apply the relevant grounds both in aggregate and separately. For example, administrative courts check:

- "- lack of competence: the decision was made by a person or body that does not have appropriate powers;
- violation of the procedure: the decision was made in violation of the established form or procedure<sup>606</sup>;
- illegality of reasons: erroneous assessment of circumstances, erroneous application of provisions of law or an improper or incorrect classification of circumstances;

---

<sup>605</sup> Lazarev B. M. Competence of a State Body. Soviet State and Law. 1968, № 11. P. 33. (cit. ex Chechot D. M. Op. cit. P. 69).

<sup>606</sup> Violation of the procedure may only constitute grounds for declaring an administrative ruling illegal in case of grave violations.



- illegality of the purpose of making a decision: the decision does not meet social (public) interests or is not such a decision that should have been made for the sake of these interests according to law.<sup>607</sup>"

In the context of studying how discretionary powers are examined by courts it seems important to first look at the latter two grounds as they are related to checking the discretion of administrative authorities in the adoption of relevant acts.

The current French legislation, as it has been mentioned above, deems the assessment of the reasons or goals behind the adoption of an administrative ruling possible and necessary<sup>608</sup>. This argument cannot be disputed, for example, in situations where an administrative ruling was based on personal or other unlawful interest of the official who prepared the relevant decision<sup>609</sup>. Otherwise, such an administrative ruling could not be cancelled for this reason. Moreover, the right to apply to court for protection of a private entity's interests would largely be formal due to the lack of grounds for finding an administrative act illegal.

In other cases it is mandatory to verify the compliance of the reasons (goals) for the adoption of an administrative ruling in order to limit the discretion in the exercise of discretionary powers by administrative bodies. For example, banning independent sale of farm produce, that is, the impossibility of its direct sale by producers without involving specialized entities (agricultural markets, etc.) in order to ensure the safety and convenience of customers<sup>610</sup>.

---

<sup>607</sup> Auby J. B., Cruzel-Metayer L. *Administrative Law in France // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 87. (cit. ex Razgildeev A. V. Op. cit. P. 140).

<sup>608</sup> It is worth mentioning that the European Court of Human Rights also checks whether the actions of the state as a whole correspond to the interests of the society or whether they have a legitimate goal (Carss-Frisk M., Zherebtsov A. N., Merkulov V. V. and others. *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Article 1 of Protocol № 1 Right to Property. Precedents and Comments*. Moscow, 2002. P. 28), which allows it to check the legality of the actions of such a public entity as the state including the assessment of the goals and reasons of the actions committed. At the same time, the legal nature of the activities of administrative bodies does not fundamentally differ from the activity of the state as a whole. Therefore, it seems reasonable that the assessment of the reasons or goals of the activities of administrative bodies may form a part of the essence of judicial activity.

<sup>609</sup> For more details on how to eliminate officials' personal interest see: Vasilevich G. A. *Transparency of the Activities of Officials as the Most Significant Means of Eliminating Conflicts of Interest // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2018. № 3. P. 32 – 37.

<sup>610</sup> The German doctrine also implies that the discretion of an administrative body should be assessed on how relevant the purposes of making a decision are. In addition, the court examines the following:

At the same time, an administrative court's ability to check the discretionary powers of an administrative body, when investigating whether an administrative ruling is in the public interest, does not imply assessing the course of action chosen by the administrative body or seeking for the best possible one<sup>611</sup>. Moreover, a stance has been formed in France, according to which an administrative court does not control an administrative ruling made within the framework of discretionary powers in full, exercising in this case limited control<sup>612</sup> and only checking it for gross and obvious errors<sup>613</sup>.

It follows from the above mentioned that in France, as a general rule, there is no complete judicial review of expediency in the exercise of an administrative body's discretionary powers. In addition to the fact that an administrative court is not authorized to implement such a check by law, this fact can also be explained by the discrepancy between the nature of judicial proceedings and the division of powers principle. In fact, although the administrative court in France is quite active, just as in the case of pre-trial appeal procedure, administrative justice should not completely replace administrative bodies. Otherwise, the boundaries between judicial and administrative activities are blurred. Therefore, the system of special (administrative) courts can only provide control over certain elements of expediency in the adoption of administrative acts but court proceedings do not control the grounds for and the assessment of the choice of a particular method of action.

---

- fitness;

- necessity;

- proportionality of the administrative body's measure (see Pudelka J. Op. cit. P.448).

<sup>611</sup> See, for example: CE, sect., 28 mars 1997, requête numéro 165318; Féd. des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 // Lebon.

<sup>612</sup> Along with limited control, France also has normal and maximum ones. Normal control refers to checking administrative rulings made within the framework of "competence prescribed by law" in which case the correctness of the legal classification of facts is primarily evaluated, whereas maximum control is exercised towards those acts whose legality is determined by an exceptional need for their adoption (for example, police response measures or seizure of real estate for public use, etc.). For more information on types of judicial control, see: Tifine P. Etendue du contrôle juridictionnel // URL: [http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh\\_-asWSo](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh_-asWSo) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>613</sup> CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques // Rec. p.288.

Another feature that reveals the mutual influence of dispute resolution through pre-trial appeal and judicial protection is the convergence of their institutions.

In case a claim (complaint) of a private entity passes, first, through a pre-trial appeal procedure, and then through the court, a change in the legal protection mechanism must be underlined. Here we mean the use of the principle of adversarial proceedings, discretion and the parties' equality before the court. These special principles fundamentally change the substance of the process and, in particular, the procedure of proof.

In this regard, it should be noted that the French legislator did not find it necessary to establish claim preclusion in terms of the final decision made on the complaint of a private entity, even if it was made in the framework of a mandatory pre-trial procedure<sup>614</sup>. In other words, at present, the pre-trial appeal procedure and administrative courts do not form a single hierarchical structure. Therefore, the evidence and arguments that served as a basis for making the corresponding decision at the pre-trial stage can be examined and evaluated within the framework of the trial but, this time, in accordance with the rules established by the Code of Administrative Justice.

However, the examination of the relevant legislation provides grounds for the following conclusion. It can be stated with certainty that the pre-trial procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies is increasingly "adapting" to the judicial procedure, since the regulations of pre-trial procedure are influenced by the rules and objectives of legal proceedings. For example, in terms of establishing the steps or stages of pre-trial proceedings, the procedure for presenting and evaluating evidence or introducing other rules specific to legal proceedings.

Along with this general comment, it can be pointed out that the process of convergence of judicial and pre-trial proceedings in Russia is not always

---

<sup>614</sup> Paragraph 6 of article R222-1 of the Code of Administrative Justice stipulates that claim preclusion applies to a series of similar cases where there is no need for re-evaluation or legal assessment of the facts.

consistent. Thus, one of the decisions of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF confirmed the legal authority of the parties to the dispute to provide the court with additional evidence that was not examined in the pre-trial appeal, without listing objective obstacles to such representation and without introducing any criteria<sup>615</sup>. Accordingly, the court itself focuses on the fact that pre-trial appeal is, to a certain extent, not mandatory from the viewpoint of the full use of legal opportunities in terms of presenting evidence at this stage.

Here we will quote the remark of A.V. Krasnyukov, who pointed out that this stance "calls into question the effectiveness of the pre-trial appeal procedure. If the parties have the right to conceal the evidence they have until the trial stage in order to make it more difficult for the opponent to refute it, then the mandatory pre-trial appeal itself becomes a mere formality"<sup>616</sup>. In other words, this position is associated with the introduction of strict requirements for the proof process.

In our opinion, the pre-trial appeal procedure becomes a professional process if courts check whether there are real obstacles to the timely submission of evidence. Obviously, such a prescription could fulfil the task of reducing the court burden, though only partially, since the risk of misclassification of the relationship falls on the private entity.

At the same time, it seems logical that the existence and functioning of courts without a developed system of pre-trial settlement of administrative disputes poses a threat to the effectiveness of citizens' rights protection as the quality of dispute consideration degenerates due to the large number of court cases<sup>617</sup>. Therefore, in France, in order to make the protection of the rights and freedoms of individuals more effective, among other aspects, it has been recognized that the terms of exercising the right to a pre-trial appeal and to submitting the necessary application to an administrative court are interdependent regardless of whether the

---

<sup>615</sup> See, for example: paragraph 78 of the Decision of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF № 57 of July 30, 2013 "On Certain Issues Arising from the Application of Part One of the Tax Code of the Russian Federation by Arbitration Courts" (Accessed through Information System "Consultant Plus" (hereinafter, Decision the Supreme Arbitration Court of the RF № 57)).

<sup>616</sup> Krasnyukov A. V. The Influence of Court Practice on the Proving Process in Tax Law Enforcement // Taxes. 2014. № 3. P. 37.

<sup>617</sup> Yurkov B. N. Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet State Administration: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.23 / Kharkiv Law Institute named after F. E. Dzerzhinsky. - Kharkiv, 1988. P. 21.

pre-trial stage is mandatory<sup>618</sup>, and the basic rights of individuals (right of defence and to representation of evidence, to consideration of a complaint within a specified period of time, to a justified decision, etc.) have been defined<sup>619</sup>.

At the same time, in the Russian academic literature, as it has been more than once mentioned in this research, the thesis of the need to reduce the burden on the judicial system has been repeatedly stated and, consequently, various proposals are considered in this regard. Usually, what is pointed out first of all is the need to develop the right to pre-trial appeal against actions (inaction) and decisions of administrative bodies, among other methods, through making it mandatory. However, it seems clear that the introduction of a mandatory pre-trial procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies cannot be an ultimate goal. Certainly, the resolution of administrative disputes will be passed to administrative bodies, which will reduce the level of court burden. At the same time, taking into account the state of Russian legislation, it is not making a pre-trial appeal mandatory that matters in order to achieve this goal but altering the very procedure of complaint consideration, so that the proceedings on it are full and comprehensive rather than just mandatory resulting in a decision, with the dispute not settled, in fact. So far, it turns out that public authorities create, for example, electronic reception offices<sup>620</sup> which enable people to file a complaint in electronic form<sup>621</sup>. However, they are considered in accordance with the Law on the Procedure for Consideration of Appeals. However, research and practice show that this does not ensure effective resolution of administrative disputes, although, initially, great expectations were set on this regulatory act<sup>622</sup>. In addition, unlike the French administrative and legal doctrine, the Russian administrative and legal

---

<sup>618</sup> For more details see paragraph 2 of chapter 3.

<sup>619</sup> For more information, see paragraph 1 of this chapter, paragraph 3 of chapter 3.

<sup>620</sup> URL: <https://letters.gov.spb.ru/> (Accessed on: 02.08.2020); URL: <https://www.mos.ru/feedback/individual/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>621</sup> Part 2 of article 65 of the draft Federal Law on Control and Supervision of 2017 assumes that a complaint against decisions and actions (inaction) of state (municipal) control (supervision) bodies can be filed electronically. Federal Law "On Control and Supervision", in part 1 of article 40, establishes a general rule for submitting a complaint electronically.

<sup>622</sup> Ivanova L.V. Administrative Appeal against Violations of the Rights and Freedoms of Citizens, Legal Entities and Individual Entrepreneurs: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Ivanova Lilia Vasilievna; Omsk Academy of the RF Ministry of the Interior. - Omsk, 2005. P.13.

science does not currently have a developed theory of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies<sup>623</sup>. This, of course, contributes to the emergence of numerous practical problems in terms of issues of proof, the timing of consideration and adjudication of an administrative dispute, etc. Moreover, the current situation is complicated by frequent changes in the legislation regulating these issues. Therefore, in such circumstances, it is difficult to predict a significant reduction in the judicial burden.

However, there are other means for achieving this goal. For example, by creating conditions in which the parties to an administrative dispute "trust" the decision of lower courts and do not seek to use all the methods of having the decision reconsidered.

Thus, a specific form of interaction between various instances within the system of administrative courts in France is the institution of lower courts' requests to the State Council on new legal issues that occur in various disputes and are of a serious nature<sup>624</sup>. Before the final decision is made, the lower court sends the corresponding materials to the State Council which must provide its opinion within three months. The lower administrative court has the right to make a final decision only after the specified period has expired or in case an opinion has been received. At the same time, the State Council's position is not only trusted due to judicial control, this instance being the highest, but also due to the influence exerted on administrative law, on the whole. It has long been recognized that the administrative law of France was formed as a result of many years of the State Council's activity<sup>625</sup>. Therefore, the stance voiced by this instance is not only important for a specific case but also for the entire industry as a whole.

---

<sup>623</sup> Moreover, Russian legislation still does not have a single law on administrative procedures, which, undoubtedly, reduces the level of legal protection of individuals (for more details see: Talapina E. V. Journal of Russian Law. On the Draft Federal Law on the Basics of Public Administration. 2016. № 3 (231). P. 95-104; Starilov Yu. N. From the Long-Lasting Discussion to the Adoption of the Federal Law "On Administrative Procedures" // The Bulletin of Voronezh State University: "The Law" Series. -2017. - № 4. - P. 8-21, Tereshchenko L. K., Ignatyuk N. A. What an Entrepreneur Must Know about Licensing Procedures. - M.: Justicinform, 2005. -192 p.).

<sup>624</sup> The institution of such preclusive pleas is governed by articles L113-1 and R113-1 - R113-4 of the Code of Administrative Justice.

<sup>625</sup> Zagryatskov M. D. Administrative Justice and the Right of Complaint in Theory and Legislation: Development of the Idea and Principles of Administrative Justice; Administrative Process and the Right of Complaint in Soviet

It turns out that the institution of pre-trial appeal allows reducing the burden on the administrative court system as a whole by clarifying the principles of resolving similar administrative legal disputes. Moreover, it promotes better quality of decisions taken by all courts; once an administrative dispute has reached the court, the state must create such conditions that would prevent the case from passing through all instances. Indeed, the described mechanism of interaction is a positive thing, for example, the level of workload of the State Council has remained stable and has not increased in recent years due to such measures, among other things<sup>626</sup>.

In addition, it seems important to draw attention to the process of introduction of information technologies and digitalization<sup>627</sup> in the framework of pre-trial appeal and judicial proceedings or e-justice, which generally traces its origin to electronic government (*e-Government*)<sup>628</sup>.

Article L112-8 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration establishes, as a general rule, the possibility of submitting any application (including a complaint) or any information in electronic form. Also, this Code specifically regulates the issues of submitting documents and confirming their receipt in electronic form (see articles L112-11 - L112-13). However, the

---

Legislation; Administrative and Financial Order and Financial Complaint. // 2nd ed., revised and updated -Moscow: Law and Life. 1925. P. 21.

<sup>626</sup> URL: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative> (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>627</sup> For more details see: Vasilevich G.A. Digitalization of Law as a Means of Increasing its Effectiveness // Constitutional and Municipal Law. 2019. № 8. P. 32 – 35.

<sup>628</sup> E-government usually refers to such a form of organizing the activity of the public authorities, where information technology is the main tool. Such technologies are used to improve the efficiency of public administration as well as to ensure the transparency of public authorities (for more details see: Fedoseeva N. N., Chaikovskaya M. A. The Idea and Essence of the E-Government Concept// The Russian Justice. -2011. - № 11. - P. 6-10; Tarasov A.M. E-Government: the Concept and System // Law and Cybersecurity. -2013. - № 2. - P. 10-21; Romanenkova S. V. The concept of Electronic Justice, its Genesis and Implementation in the Law Enforcement Practice of Foreign Countries // The Arbitration and Civil Procedure. -2013. - № 4. - P. 26-31; Tereshchenko L. K. Modernization of Information Relations and Information Legislation: A Monograph. - Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law, INFRA-M, -2013. 227p.; Talapina E. V. Public Administration in the Information Society (Legal Aspect): A Monograph. -Moscow: Jurisprudence. 2015. 192 p.). At the same time, the concept of "e-justice" as an integral part of e-Government is used for information transparency as well as for the automation of legal proceedings (for more details see: URL: <https://ihej.org/programmes/le-numerique/> (Accessed on: 02.08.2020); URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_Livret\\_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usq=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH\\_](https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usq=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH_) (Accessed on: 02.08.2020); Divin I. M. Transparency of Justice and Modern Information Technologies // Administrator of the Court. -2016. - № 3. - P. 9-11.).

regulations concerning pre-trial appeals do not contain special rules for the use of information technology in submitting complaints of individuals, in the consideration and adjudication of such complaints, unless otherwise provided by law. For example, article R4125-2 of the Defence Code explicitly states that a complaint of a serviceperson is sent by a registered letter with return receipt. Thus, the French legislator is not yet introducing the possibility of using information technologies everywhere. The reasons for this approach can be explained by the example of justice, or rather, of access to it. In France about 15% of the population do not have access to high-speed Internet, this part of the population mostly living in the country<sup>629</sup>. It is obvious that this percentage is not a statistical error so an instantaneous transition to the electronic form of interaction will mean actually depriving some citizens of access to justice. In addition, even computer users who constantly use the Internet periodically face problems connecting to this global network or lack access to it. However, in this case, individuals may not always feel the negative consequences, unlike such situations when, for example, the appeal period is missed due to technical failures. That is why the French legislator has been introducing the electronic form of interaction gradually<sup>630</sup>.

Meanwhile, in France, the administrative sphere has been undergoing reforms since the end of 2017 after the launch of the above mentioned Action Publique 2022 programme. The justice sphere is one of the priority areas for the reform.

Currently, within the framework of the Action Publique 2022 programme, in addition to Decree № 2018-251 of April 6, 2018 "On the Use of Teleservice in the State Council, Courts of Appeal and Administrative Courts and on Determining Other Provisions"<sup>631</sup> (hereinafter, Decree № 2018-251 of April 6, 2018), Law № 2019-222 of March 23, 2019 "On Programming and Justice Reform 2018-2022"

---

<sup>629</sup> URL: <https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>630</sup> In 2005-2013, an experiment was conducted on electronic interaction within the system of administrative courts (Velicogna M., Errera A., Derlange S. Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France // *UtrechtLawReview* Volume 9, Issue 1 (January) 2013. (Translated from English by P.K.) P. 52 et seq.).

<sup>631</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/4/6/JUSC1735528D/jo/texte> (Accessed on: 02.08.2020).



has been adopted<sup>632</sup>. These regulatory legal acts have significantly changed the way information technology can be utilized within the framework of the Code of Administrative Justice<sup>633</sup>.

Using a special portal called "Telecomplaint" (in French, the system is called *Télérecours*)<sup>634</sup> individuals can apply to administrative courts of any level<sup>635</sup> and work with the case materials, sending and receiving service documents and mandatory messages and notifications.<sup>636</sup> However, by virtue of article R414-6 of the Code of Administrative Justice, if the persons participating in the case have started using the *Télérecours* system, they cannot switch to a "hard copy" form until the administrative dispute has been resolved<sup>637</sup>.

The *Télérecours* system itself does not only allow to send and receive a variety of service documents; for example, a person participating in a case, taking into account article R414-9 of the Code of Administrative Justice, is not obliged to copy documents according to the number of participants in the dispute.

Thus, the *Télérecours* system is a set of information tools that can be used to conduct a case from the moment it is initiated to the moment a decision is made on

---

<sup>632</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038261631&categorieLien=id> (Accessed on: 02.08.2020).

The same Law introduces amendments to the civil procedural legislation and criminal procedural legislation. However, taking into account the subject of the research, we will focus on administrative proceedings.

<sup>633</sup> Decree № 2018-251 of April 6, 2018 was adopted on the basis of reports on the technical condition of the infrastructure in the State Council and lower instances prepared in 2018. It has been in use since the beginning of 2019.

<sup>634</sup> URL: <https://www.telerecours.fr/> (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>635</sup> The Code of Administrative Justice provides that the system of administrative courts includes tribunals (first instance courts), courts of appeal and the State Council – the so-called common law courts, while special courts are represented, for example, by Regional Audit Courts or the National Court of Asylum, their competence and the administration of justice being regulated by separate codes and laws (URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-juridictions-administratives-specialisees> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>636</sup> See articles R414-1 and R414-6 of the Code of Administrative Justice. The same articles establish that lawyers, legal entities of public law, except for municipalities with less than 3,500 inhabitants, lawyers admitted to work in the State Council or the Court of Cassation (URL: <http://www.ordre-avocats-cassation.fr/lordre/organisation-et-missions-de-lordre> (Accessed on: 02.08.2020)) are obliged to use *Télérecours* system.

<sup>637</sup> By virtue of article R414-3 of the Code of Administrative Justice hard copy documents can be used if the circumstances of the case prevent their use through the *Télérecours* system. In this case, the person participating in the case makes the necessary number of copies. There is yet another exception under article R412-2-1 of the Code of Administrative Justice. If, during the trial, a person participating in the case does not want to send certain documents to other persons, they, in any case, must write a cover letter to the court administration with the reasons for such refusal, attaching documents in two envelopes: for the court and for the second party. Otherwise, the administrative court may adjudicate on the basis of the evidence available.

the dispute. Moreover, this system is aimed at a real reduction of time<sup>638</sup> and material costs for all participants of the process.

At the same time, we should emphasize the incremental introduction of information technology in France in administrative justice and pre-trial appeal of administrative rulings, as it is impossible to switch to full digital interaction between individuals and public authorities, given the fact that not all individuals have access to the Internet and that there are citizens who do not use mobiles or computers, or that potential disputes may arise due to possible technical failures<sup>639</sup>.

Summing up this paragraph, it should be noted that Russian practice, in contrast to the French reality, is currently characterized by a shift towards judicial protection, and the pre-trial appeal procedure does not provide effective protection of the rights and freedoms of individuals, if it is a voluntary procedure. This is due to the shortcomings of the Russian theory in the formation of legal regulation, in particular, due to the lack of a developed theory of complaints, a methodology for evaluating administrative rulings, uniform approaches to judicial and pre-trial methods of protecting the rights and freedoms of individuals. At the same time, the French administrative legal doctrine and practice view the pre-trial appeal procedure as a way to resolve an administrative dispute that is connected with judicial protection, as it is aimed at ending the legal conflict between an administrative body and an individual. However, even if an administrative dispute goes to trial, the judicial branch headed by the State Council may consider the complaint evaluating the limits established by law, the reasons or purpose of the contested administrative ruling adopted under the discretionary power. At the same

---

<sup>638</sup> For example, article R611-8-2 of the Code of Administrative Procedure establishes the presumption that a person participating in a case will have a possibility to study the documents and notifications on the case within two working days of their availability (previously, this period was eight working days).

<sup>639</sup> The Commissioner for Rights in France, following the implementation of the Public administration 2022 programme, proposed to create a mandatory service to resolve problems related to technical failures in the digital interaction of individuals and administrative bodies (For more details see: URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf> (Accessed on: 02.08.2020)).

The Code of Administrative Procedure provides for no special grounds for restoring deadlines in the event of technical failures when using the Télérecours system. However, in 2015, in case CE, 10ème / 9ème SSR, 11/05/2015, 379356 (Publié au recueil Lebon) the State Council stated that, if an individual or their lawyer have an account in the Télérecours system, they will be considered duly notified, except in case of technical failures. However, there is not yet sufficient record of practice of the continuous use of the Télérecours system, so legislative amendments or clarifications by the State Council may still be needed.

time, the judicial check of certain elements of expediency allows us to talk about the convergence of French pre-trial and judicial means of protecting rights and freedoms of individuals. In addition, the practice of the State Council affects not only lower courts but also French administrative law in general.

### Chapter 3. Procedural Peculiarities of Pre-Trial Appeal

#### §1. The Principles of Pre-Trial Procedure for Resolving Administrative Disputes

The organizational and guiding role of principles in procedural activities is obvious. In fact, in legal reality a principle lays the basis for the regulation of any social relations. Principles can permeate any relationship, that is, be of a general legal nature, or they can have their own characteristic features and apply only to specific circumstances (special principles of law)<sup>640</sup>.

Here administrative and jurisdictional activities are no exception. Therefore, the pre-trial procedure for appealing or resolving administrative legal disputes is also based on a number of principles.

The French administrative legal doctrine primarily discusses the influence of judicial principles on pre-trial activity, examining it from the point of view of the principle of legality and efficiency of administrative bodies<sup>641</sup> or that of the principle of adversarial proceedings<sup>642</sup>.

Indeed, the French administrative legal doctrine is constructed differently: the system of basic principles has been enshrined due to voluminous court practice<sup>643</sup>. It was court practice that shaped the two types of core principles: general principles of law (*les principes généraux du droit (PGD)*) and fundamental principles recognized by the laws of the Republic (*les principes fondamentaux*

---

<sup>640</sup> See, for example: Voronin M.V. The Principles of Law and the System of Law // Legal World. -2012. - № 11. - P. 63-66; Tyutin D. V. Tax Law: A Course of Lectures // Information System «Consultant Plus». 2013.

<sup>641</sup> Savignac J.-Ch. Les administrations de la France // MASSON. Paris.1995. P. 247-252.

<sup>642</sup> For example, the old Law of 12.04.2000 used the term "adversarial proceedings" in article 24 only, when a private entity does not have to ask for reasons for a negative administrative decision since the process of drafting such a decision was based on the principle of adversarial proceedings. Thus, the French legislator recognized that certain administrative procedures can be based on this principle. This can be illustrated by the example of a relationship between an individual and an administrative body in the area of granting access to the use of medical devices and medicines (Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. AJDA 2002 p. 1394).

<sup>643</sup> For more details see: Kuryndin P. A. Implementation of the Basic Principles of Law in the Framework of Pre-Trial Appeal of Administrative Rulings in France: Problems of the French Experience Introduction in Russia. P. 47-49.

*reconnus par les lois de la République (PFRLR)*<sup>644</sup> which form the legal grounds for the interaction between public authority and the society<sup>645</sup>.

In contrast to the French administrative legal science where there is a consensus on the principles that permeate the pre-trial appeal procedure, there are still discussions in the Russian academic literature regarding the concept of a "principle of law". In general, this debate involves two major viewpoints<sup>646</sup>. The first group is represented by V. E. Chirkin, B. S. Ebzeyev, R. Dvorkin and others<sup>647</sup> who believe that a principle is an abstract idea that underlies either the entire legal system or a particular industry. Moreover, these representatives particularly emphasize the fact that a principle, in the regulatory sense, does not have a specific rule of conduct. The representatives of the second group of scientists (M. N. Marchenko, R. Alexi, S. S. Alekseev and others) do not question the fact that principles of law always have an organizing and guiding content. They are also of the opinion that they contain a legal requirement, while making a reservation that such a requirement may be formulated in less detail than in a "usual" provision of law.

In this regard, we cannot but state that the uncertainty in defining the concept of "principle of law", of course, causes problems in the theory and practice

---

<sup>644</sup> The concept of "fundamental principles recognized by the laws of the Republic" is related to the court interpretation of the legislation regulating the exercise of individuals' basic rights and freedoms, which has an established and stable character. This concept first appeared in the practice of the State Council when it was considering the Law of July 1, 1901. «On an Agreement for Associations» // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=19560711> (Accessed on: 26.12.2019)).

For more information on the history of formation, development and the content of these concepts, see *ibid.* P. 47.

<sup>645</sup> The administrative law of France in the framework of the doctrine of general principles of law stipulates the following principles: the principle of legal equality, equality in the eyes of the entities implementing public authority, the principle of legal certainty, guarantees of exercising the right of defence as well as non-retroacting administrative rulings and the principle of impartiality of administrative bodies, while the basic principles recognized by the laws of the Republic comprise the principle guaranteeing the right of defence, the principle guaranteeing individual liberty, the principle of independence of judicial institutions of special (administrative) branch of power, the principle of exclusive competence of special (administrative) courts in the matters of checking the legality of administrative acts (Kuryndin P. A. Implementation of the Basic Principles of Law in the Framework of Pre-Trial Appeal of Administrative Rulings in France: Problems of the French Experience Introduction in Russia. P. 48-49).

<sup>646</sup> For a detailed review of the positions presented in the literature see the work of N. A. Arapov. The Principle of Maintaining Citizens' Trust in Law and State Actions in Russian Constitutional Law and Justice: A Thesis of a Candidate of Legal Sciences: 12.00.02 / Arapov Nikita Aleksandrovich; [Place of thesis defence: Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «St. Petersburg State University»]. - St. Petersburg, 2015. P. 12 et seq.

<sup>647</sup> See, for example: Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of State and Law: A Textbook. Moscow: Jurist, 2004. P. 82.

of certain industries and institutions. This can be clearly illustrated by the example of the pre-trial procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies, where the Russian administrative and legal doctrine is developing a system of principles.

Thus, L.A. Nudnenko and N.Yu. Khamaneva proposed the following classification of the main principles of this institution solely on the basis of the Law on the Procedure for Consideration of Appeals: the principle of protection of rights, freedoms and legitimate interests of an individual citizen; mandatory, timely and impartial consideration of appeals received by an administrative body; the principle of transparency; the need to eliminate the causes that give rise to complaints; control over the timeliness and quality of appeal consideration<sup>648</sup>.

In our opinion, the version of the system of principles considered above has a significant drawback which consists in diminishing the institution of pre-trial appeal procedure to the rules of the Law on the Procedure for Consideration of Appeals. However, this Law is not yet the basis for pre-trial appeal procedure since it does not have a universal significance (see article 1, part 1): the resolution of tax or customs disputes is regulated by special legislation<sup>649</sup>. In addition, there are no significant differences in the regulation of processing applications and complaints, although the subject of regulation should obviously be differentiated.

It is also necessary to mention the research works of M. M. Zvyagin and V.A. Safronov who, in summarizing and analysing papers devoted to the principles of organization and implementation of pre-trial appeal procedure<sup>650</sup>, pointed out that various options proposed by the authors with a view to determining the principles include, first of all, the principle of legality, equality, freedom to appeal to administrative bodies; the principle of immediacy (promptness), versatility,

---

<sup>648</sup> Nudnenko L. A., Khamaneva N.Yu. The New Law "On Citizens' Complaints": Advantages and Disadvantages // State and Law. 2007. № 3. P. 5.

<sup>649</sup> For information on minimum requirements for pre-trial appeal procedure, see: Kuryndin P. A. Certain Issues of the Correlation of Mandatory and Voluntary Pre-Trial Appeal (French and Russian approach) // Relevant Problems of Administrative and Administrative Procedural Law Materials of the Annual All-Russian Research and Training Conference Dedicated to the Memory of Doctor Of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation V. D. Sorokin (Tribute to the 90th Anniversary of his Birth): in 3 parts. -2014. - P. 133-139.

<sup>650</sup> Zvyagin M.M., Safronov V. A. Administrative and Legal Regulation of the Principles of Complaint Proceedings in the Administrative Activities of Customs Authorities // Administrative and Municipal Law. 2010. № 1. P. 5–14.

completeness and impartiality of complaint consideration. At the same time, it turns out that, first, principles of equality or legality are general principles that are characteristic of all types of remedial proceedings, while it cannot be said that in the framework of pre-trial appeal procedure they are characterized by any specific features or acquire new qualitative features<sup>651</sup>. Secondly, in other respects, the proposed system of principles substantially coincides with the principles underlying legal proceedings except for the principle of immediacy (promptness). Indeed, pre-trial appeal procedure is characterized by the immediacy or promptness of consideration of an administrative legal dispute. At the same time, this type of administrative proceedings cannot be solely aimed at the speed of case resolution itself, although, in fact, the legislation states the opposite<sup>652</sup>.

It can also be argued that the authors' approaches to determining the system of principles of pre-trial appeal procedure can be described as excessively detailed. In addition, they demonstrate a tendency to use the principles of legal proceedings but the scientific novelty is limited to changing the wording unless the scientists want to present a new principle. For example, the principle of social profile of administrative bodies<sup>653</sup>. This vision can be explained by the methodological need to describe the changes in administrative law and, accordingly, in the regulation of state power relations. In other words, the existence of this principle allows us to consider administrative law not only as a means of organizing and operating the administrative apparatus but also from the point of view of understanding the granting nature of administrative bodies' activities expressed in the provision of public services. However, the principle of social profile in the framework of pre-trial appeal is a special case in the general system of updated principles of administrative law in Russia. This conclusion is based on articles 2 and 18 of the Constitution of the Russian Federation that enshrine the value of human and civil

---

<sup>651</sup> For more details see: Knyazev S. D. Principles of Administrative Law of the Russian Federation: Industry Format and Legal Significance // State and Law. 2003. № 10. P. 42

<sup>652</sup> For example, the Law on the Procedure for Consideration of Appeals guarantees that an individual will receive a final decision on a complaint within 30 days, as a general rule, in accordance with article 12; it does not contain any mechanisms to ensure that an administrative dispute should be resolved on its merits.

<sup>653</sup> Davydova E. V. Op.cit. P. 7.

rights and freedoms as a benchmark for the law enforcement activities of administrative bodies as well.

Therefore, the principle of social profile of the activities of administrative bodies does not allow determining the specifics of the pre-trial appeal institution and cannot be defined as the basis of this procedural activity.

Among other things, we should pay attention to the opinion of some scholars who believe it necessary to view the principle of presumption of innocence of an individual, that of publicity and that of adversarial proceedings as the principles of pre-trial appeal procedure<sup>654</sup>. At the same time, it is obvious that these legal concepts, first and foremost, determine court proceedings, while pre-trial appeal procedure is characterized by other features. This brings about, first, simplification of the very procedure of complaint consideration and refusal of certain procedural tools that are typical of the judicial process (for example, holding meetings, strict stages of a trial). This makes it possible to significantly reduce the time of the trial. Secondly, pre-trial appeal procedure is organized in such a way that there are no procedural parties and no independent body that resolves the case. Therefore, it cannot be said that the pre-trial procedure of appeal must incorporate presumption of innocence as its principle. The situation with the principle of transparency, which is necessary, among other things, for public control over the actions of authorized administrative bodies, is similar. Thus, the procedure of pre-trial appeal of tax authorities' decisions, despite its mandatory nature in accordance with the rules set out in Chapter 19 of the RF Tax Code, does not contain any rules that ensure the transparency and publicity of complaint proceedings.

At the same time, proceedings in cases of administrative offenses, on the one hand, are the closest type of administrative process with a pre-trial appeal procedure and, on the other hand, they are comparable to the level of judicial proceedings regulation.

---

<sup>654</sup> Maksyutin M. V. The theory of the Jurisdictional Process: A Study Guide // – Moscow: Publishing house of MPSU. 2004. P. 92; Rummyantsev A. The Place of the Constitutional Right to Appeal in the System of Fundamental Human and Civil Rights and Freedoms // Law and Life. 2006. № 105. P. 78. (cit. ex Zvyagin, M. M., Safronov V. A. Op.cit. P. 6 - 8.); Davydova E. V. Op.cit. P. 8.



Some scholars believe that the principle of adversarial proceedings can be found in the framework of proceedings on administrative offenses, although its very existence and effect can be characterized as limited and specific one<sup>655</sup>. For example, it manifests itself in the fact that both the person against whom proceedings are being conducted on an administrative offense and the victim are endowed with equal procedural rights to communicate their position.

However, in our opinion, by virtue of part 2 of article 29.7 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offence<sup>656</sup>, the position and evidence of the victim are not expressly named as the main publicly disclosed evidence in case an administrative offence is under consideration. At the same time, the "prosecution side" initially expresses its opinion in the plea on the case of an administrative offence. Its announcement is the main action in the proceedings by virtue of this rule. In addition, these features take the same form both at the stage of making a decision on holding the person liable and at the stage of appealing this decision through pre-trial procedure. Therefore, it cannot be said that imposition of administrative sanctions is so adversarial a process as court proceedings.

Taking into account the above-mentioned, one can agree with the opinion of G. S. Yakovlev who pointed out that a principle must have a high degree of generalization, cover the entire process and must necessarily contribute to the disclosure of the nature of the legal phenomenon under consideration rather than be contained in a single rule<sup>657</sup>. However, the current Russian legislation regarding the pre-trial procedure of appeal does not give grounds for drawing conclusions about the existence of adversarial proceedings. Moreover, an individual is not

---

<sup>655</sup> Stepanova O. A. The Implementation of the Principle of Adversarial Proceedings on Administrative Offenses // *Administrative Law and Process*. 2013. № 1. P. 57 – 60; Kuratov A. A. Invigorating the Institute of Adversarial Proceedings in Administrative Trial in Russia // *Russian Judge*. 2011. № 6. P. 36 - 38.

<sup>656</sup> The Code of the Russian Federation on Administrative Offence of December 30, 2001 № 195-FZ // *The Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 07.01.2002. № 1 (part 1). Art. 1.

<sup>657</sup> Yakovlev. G. S. *Administrative Apparatus: Principles of Organization*. Moscow: Juridicheskaya Literatura, 1974. P. 15. (cit. ex Zvyagin M. M., Safronov V. A. Op.cit. P. 8.).

See also: Yarkov V.V. *Principles of Administrative Proceedings: General and Special Ones* // *Zakon*. -2016. - № 7. - P. 52-60.

always guaranteed the right to view the case file or the right to be heard as the basis of the proceedings<sup>658</sup>.

In this regard, it is necessary to pay attention to the features of pre-trial appeal procedure in order to find patterns and deduce special principles.

What is the main feature of pre-trial appeal procedure? First of all, as it has been mentioned above, it is the speed of complaint consideration which is achieved through simplifying the procedural form of this process<sup>659</sup>. In addition, these features include the absence of requirements to the form and content of a complaint<sup>660</sup>, free access, etc.<sup>661</sup>

With this in mind, it can be concluded that they are a manifestation of the principle of procedural economy implemented in the pre-trial appeal procedure.

The logic of introducing this principle is obvious: it involves introducing such a legal model that will allow to achieve results, that is, to resolve administrative disputes, with the least effort. Accordingly, this will result in decreasing the cost of protecting the rights and freedoms of private entities, as well as in reducing the burden on the judicial system in different categories of cases depending on the sphere of public administration.

However, it should be borne in mind that the means of achieving this goal may differ. E.V. Vaskovsky and V.A. Ryazanovsky at one time associated the

---

<sup>658</sup> For example, part 1 of article 46 of the Federal Law № 135-FZ of July 26, 2006 "On Protection of Competition" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 31.07.2006. №31 (Part 1). Article 3434) guarantees the right to study the case materials, to make notes of them, to present evidence and to examine the evidence, etc., within the framework of the proceedings on cases of anti-monopoly legislation violation. However, this administrative process is not directly related to pre-trial appeal procedure. Federal Law "On Control and Supervision" contains more guarantees (unlike the draft law "On Control and Supervision" of 2017): placing the burden of proving the grounds for their actions on the inspector, should such actions be appealed in accordance with the procedure established by the legislation of the Russian Federation (paragraph 10 of part 1 of article 29), the right to present additional evidence at the time of the proceedings on the merits (part 4 of article 43), the right to give explanations (article 79), the right to learn about the results of control (supervisory) measures (article 88). However, both sources are not a common regulatory legal act.

<sup>659</sup> Panova I. V. *Op.cit.* P. 160; Marzoeva I. O. *Administrative Procedure for Appealing Decisions of Tax Authorities, Actions (Inaction) of Tax Authorities // Financial Law. 2008. № 3. P. 19 – 23.*

<sup>660</sup> Article 41 of Federal Law "On Control and Supervision" provides for the establishment of general requirements to the form and content of a complaint filed in the framework of challenging decisions of regulators or actions (inaction) of their officials.

<sup>661</sup> For more details see: Kuryndin P. A. *The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France. P. 85.*

content of this principle solely with the speed or promptness of the proceedings<sup>662</sup>. This can be achieved, first of all, by reducing the time period for submitting a complaint, reviewing it and making a final decision, etc.

However, this formulation of the issue, as R.V. Shakiryarov pointed out while analysing Soviet and modern works on procedural law<sup>663</sup>, does not reveal the essence of the principle of procedural economy. The identification of its content with the speed of consideration of the dispute indicates a temporary aspect but does not allow for the correct resolution of the dispute<sup>664</sup>. In other words, such interpretation shifts the targets in the construction of the procedure.

Here, we will remark that the balance between the speed of the process and the correctness of the resolution of the case on the merits should be reflected in determining the principle of procedural economy in legislation and in practice.

The easiest way to develop a pre-trial appeal procedure in terms of the speed of consideration may be to increase the number of administrative divisions of authorities that would prepare and review the complaints received. However, such mechanical changes to the organizational plan will have fairly obvious results. The point is that simply increasing the number of relevant officials will not lead to a qualitative change or increase the effectiveness of the protection of rights and freedoms, it will only delay the adoption of substantive changes.

Therefore, it is advisable to explore other measures to improve the efficiency of this activity, which would contribute to the transition of administrative bodies to a new quality level of government.

For example, I. V. Panova proposes to create a special Federal body – Federal Administrative Chamber of the Russian Federation<sup>665</sup>. This body should be integrated into the system and structure of federal executive bodies with the possibility of creating territorial and inter-territorial divisions. Without delving into

---

<sup>662</sup> Vaskovsky E. V. Textbook of Civil Procedure // 2nd ed. Moscow, 1917. P. 89; Ryazanovsky V. A. Unity of the Proceedings // Moscow. 2005. P. 51.

<sup>663</sup> Shakiryarov R. V. The Principle of Procedural Economy in Civil Proceedings in Action // The Bulletin of Civil Procedure. 2012. № 4. P. 50.

<sup>664</sup> See also: Aranovsky K. V. On Written Proceedings in the Constitutional Justice of Russia // Journal of Constitutional Justice. 2011. - № 2. - P. 18-24.

<sup>665</sup> See, for example: Panova I. V. Op.cit. P. 126 – 161.

the issue of the status and competence of such a body, it should be noted that the author proposes a complete exclusion of the departmental pre-trial appeal procedure, which currently exists in various fields. At the same time, instead of this, it is assumed that an independent centralized system for monitoring the legality of actions (inaction) and decisions of administrative bodies on the part of the state should be created.

The idea of setting up such a specialized body looks radical in many ways since there has never been such an institution in the Russian history. Therefore, it requires further elaboration of the basis of the proposed procedure, as well as that of the procedure for accepting and considering complaints and implementing the decisions taken as a result of the consideration.

At the same time, the proposal of I.V. Panova is valuable because it raises the problem of independence of an administrative body that deals with the consideration of the complaints submitted. Indeed, the existing system of departmental pre-trial appeals gives no reason to speak about the independence of an administrative body. However, this question does not have such an unambiguous answer since the principle of centralization and unity of command in the sphere of public administration is still in operation. Moreover, the independence of such bodies cannot be an end in itself. In addition, the introduction of independence would involve the construction of a new system of legislation in a separate part of public administration. Let us illustrate this with an example.

In France, independent administrative bodies have been established relatively recently<sup>666</sup>. Currently, there are about 40 of them in various fields: nuclear energy, financial markets, press distribution, online games, anti-doping, etc.<sup>667</sup> An independent administrative body is characterized with the following features. Firstly, it is institutional or administrative feature; that is, it is a special

---

<sup>666</sup> The National Commission on Information Technology and Freedoms (hereinafter referred to as the National Commission) established by the Law of January 6, 1978 № °78-17 "On Information Technology, Data and Freedoms "(hereinafter referred to as the Law on Personal Data) was the first body of the kind. // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>667</sup> URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes> (Accessed on: 02.08.2020).

organization created with a view to governing the most important areas on behalf of the state. Secondly, it is the power feature: an independent administrative body is empowered with authority. Thirdly, it is the administrative nature of relations; that is, these bodies are faced with government tasks, primarily those of legal regulation. The latter feature concerns the independence of the bodies in question which is ensured, in particular, by reducing direct government intervention in order to implement the tasks set in the areas managed by an independent administrative body. In addition, such bodies are not included in the hierarchical system of bodies subordinate to the competent ministers<sup>668</sup>.

There are two typical examples of independent administrative bodies.

The first one is the national Commission which is primarily concerned with providing guarantees related to personal data. The resolution of disputes regarding the correct use of personal data also falls into its competence.

The national Commission operates in two ways. In the first case, by virtue of article 44 of the Law on Personal Data, it has the right to independently control the subjects of personal data processing<sup>669</sup>. Then there is a trial based on the materials of the check. A special unit of the National Commission has been created to consider them. If a fact of violations of the rights of a subject of personal data processing is confirmed, the guilty entity is fined up to 300 thousand euros by virtue of article 47 of the Law on Personal Data.

In the second case, we can talk about the declarative or initiative manner of starting an administrative procedure. On the whole, these proceedings consist in the following. On the basis of articles 39-40 of the Law on Personal Data, an individual who believes that their rights and freedoms have been violated must contact the entity processing personal data including an administrative body. If there is no agreement between them on the issue of compliance with the rights in the field of information technology, the dispute is passed on to the special unit mentioned above.

---

<sup>668</sup> Waline J.Op.cit. P. 70 et seq.

<sup>669</sup> The forms, methods, terms and procedure for conducting control procedures are specified in this article.

That means that the National Commission is a supervisory and jurisdictional body that reviews cases involving violations in the field of information technology. At the same time, it does not agree the procedure for its actions with any authority or official.

Tracking the number of complaints filed reveals that the reports on the activities of this body in 2011-2018<sup>670</sup> show that until 2014 the total number remained at the level of 5000-6000 per year, while by 2018 it had grown to 11,000. At the same time, it should be emphasized that in 2013 a unique figure was achieved: 99% of complaints from individuals were satisfied without the use of special administrative enforcement measures. Speaking of the remaining 1%, it includes 57 cases in quantitative terms, meaning that the National Commission has the right to take enforcement measures. However, only 14 out of the 57 cases reviewed resulted in a decision on the use of remedies, and similar results were achieved in other years as well<sup>671</sup>.

Taking into account the presented analytical materials it seems logical to ask what means have made it possible to achieve these figures.

By virtue of article 45 of the Law on Personal Data, the National Commission represented by a special unit is authorized to make demands for the elimination of violations by the entities processing personal data.

As it was mentioned above, this requirement is obligatory in nature. A specific type of claim is applied depending on the existence of emergency circumstances (blocking of personal data for up to 3 months) or their absence (revocation of permission to process personal data), or on the volume and extent of violations of the rights and freedoms of private entities (for example, applying to the court to take any other measures necessary to prevent violations).

However, the application procedure is an important factor that determines the effectiveness of the means of influencing those abusing personal data processing.

---

<sup>670</sup> URL: <https://www.cnil.fr/fr/mediatheque/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>671</sup> For a comparative table on the results of the work of the National Commission in 2011-2018, see Table 1 of Appendix 2.

Thus, the special unit always acts on the basis of the adversarial proceedings principle. By virtue of article 46 of the Law on Personal Data, the final decision is made through the preparation of a report by a member of the National Commission who is not a member of the special unit and is appointed by the Chairman of the National Commission. Such a report must be brought to the attention of the entity processing personal data so that they should be able to provide their explanations and participate in the presentation of such explanations, in person or otherwise. At the same time, the speaker has an opportunity to give oral explanations on the prepared materials but they are not authorized to discuss them on their merits in terms of the subject matter of the case or in terms of the need to make a certain type of final decision.

Besides, the special unit has the right to invite to a meeting any other persons who are able to provide useful information for a complete and fair consideration of the case.

Consequently, a mutually acceptable justified decision can be developed and adopted due to the "adversarial interaction" of the legal positions of the National Commission, of the entity processing personal data and of the injured individual regarding the alleged violations that are the subject of the case under consideration.

We will also point out that in the course of the proceedings there is a risk of damaging business reputation of the entity found guilty. It is connected with the fact that the special unit may publicize the decision on the use of enforcement measures in official sources, newspapers or other media, this done at the expense of such an entity. However, this measure of influence is not directly related to adversarial proceedings but affects the effectiveness of administrative disputes resolution.

Due to the combination of the described means the figures were achieved that reflect the maximum reduction in the intervention of an administrative body when complaints about the actions of entities processing personal data are considered.

The Anti-monopoly Agency can serve as a second example of an independent administrative body<sup>672</sup>. Indeed, it is obliged to look for ways to solve quite important tasks: on the one hand, creating conditions for the functioning of the market on a competitive basis and freedom of market access and pricing and, on the other hand, ensuring economic order, prohibiting cartels and controlling the dominant position.

For this purpose, the Anti-Monopoly Agency has the right, within its competence, both to take interim measures by issuing orders and to impose monetary fines on violators. At the same time, this body is also "in no hurry" to apply enforcement measures:<sup>673</sup> by virtue of article L464-2, the Anti-Monopoly Agency can suggest that the enterprises should develop agreements on compliance with the competition policy. However, if sanctions are applied, the decisions taken by the Anti-Monopoly Agency in accordance with articles L464-7 and L464-8 of the Commercial Code are only subject to appeal in court and are considered exclusively by the Paris Court of Appeal. At the same time, we will point out that this court in most cases confirms the final decisions of imposing a fine, which suggests that the measures that do not involve financial restrictions are fairly justified and effectively used. In other words, a fine remains the only possible means of resolving an administrative dispute. It turns out that the independence of the Anti-Monopoly Agency allows making legitimate and reasonable final decisions on administrative disputes.

Thus, the independence of an administrative body is needed not so much as to ensure a pre-trial appeal procedure as for the powers to be exercised by administrative bodies in a certain area of public administration. Securing the independence of an administrative body makes it possible to provide for a balance

---

<sup>672</sup> Established by virtue of article L461-1 of the Commercial Code// URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD14565555BA5A.tpdjo08v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD14565555BA5A.tpdjo08v_3?i dSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>673</sup> For example, in 2011 6 decisions were made on administrative sanctions amounting approximately to 420 million euros, out of which 6 ones were confirmed; in 2012 10 decisions for the amount of 540 million euros were made, with 7 out of them confirmed, while in 2017 there were 5 decisions amounting to 497 million euros, with 2 out of them confirmed. (URL: [http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=271](http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=271) (Accessed on: 02.08.2020)), for more details see Appendix № 3.



between public and private interests in terms of maintaining the economic activity of entrepreneurs and protecting the rights and freedoms of individuals by law. This is clearly demonstrated by the examples given, for final decisions of these independent administrative bodies are mutually acceptable to the parties to the dispute, however, even if an individual should wish to appeal, an administrative court will, in most cases, support the final decision.

Coming back to the immediate concept of the principle of procedural economy we should emphasize once again, taking into account the French experience, that this principle can ensure not only the speed of pre-trial appeals but also the effective resolution of administrative disputes due to the doctrine of "good (proper) government", among other things, because an individual can participate in the procedure for resolving an administrative dispute. At the same time, the necessary balance should be sought by the legislator as early as at the stage of rule drafting rather than only as a result of law enforcement.

In addition, the purpose of conducting a proper and comprehensive investigation is related to the principle of competence since, in a certain area of public administration, an administrative body, if we draw parallels to human activities, is a professional expert in a particular area<sup>674</sup>.

The nature of this principle can be revealed primarily by understanding the differences between the judicial method of protection of rights and pre-trial appeal procedure.

As it was mentioned above, when applying to court, a private entity must have an opportunity to challenge an action (inaction) or decision of an administrative body. Such check is mostly dedicated to checking the legality. In other words, the court checks if the provisions of law established in the legislation have been complied with in terms of whether an action (inaction) or decision of an administrative body violates the rights and freedoms of a private entity that has applied for judicial protection, or not. In addition, the court, along with the legal classification, must determine whether the very circumstances that formed the

---

<sup>674</sup> Chauvet. P. Op.cit.

basis of the action (inaction) or decision of the administrative body had been correctly identified<sup>675</sup>. A complete check of expediency is generally excluded from the subject of judicial check since courts are not authorized to verify the expediency of an action (inaction) or decision of an administrative body that performs its functions within the discretionary powers granted to them by law<sup>676</sup>.

To balance the idea stated we will remark that, in practice, courts in Russia make decisions that, in their legal consequences, replace administrative rulings<sup>677</sup>. This means that the issued court decision does not only interfere with the administrative procedure for making a decision or performing the necessary action on the part of an administrative body but rules it out.

Let us look at the following examples, which are apparently similar. In one situation the court finds that a competent administrative body was unlawfully inactive, that is, it did not make any decision, and the court orders such an authority to review the documents of a private entity. In this case, not only the rights and freedoms of the individual who applied to court are protected but the borderline between judicial jurisdiction and administrative sphere is preserved. Indeed, the administrative body is obliged to consider the application received from the individual on its merits; however, the administrative body also retains the opportunity to refuse the applicant, if there are grounds provided for by law. For example, by virtue of paragraph 2 of article 31 (the version that was in force until 01.03.2015) of the RF Land Code the authorized body took a decision on preliminary approval of the location of a real estate asset by adopting an act of choosing the land plot only if environmental, town-planning and other conditions of use of corresponding territory and the bowels in its borders were taken into account and if there were necessary approvals, for example, the establishment of a

---

<sup>675</sup> Chechot D. M. Selected Works on Civil Procedure // St.Petersburg. 2005. P. 380, 526.

<sup>676</sup> Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2006 № 70-O Accessed through Information System «Consultant Plus».

<sup>677</sup> See, for example: materials in case № A56-55372/2012 (Accessed through Information System «Consultant Plus»), in which the arbitration courts, in addition to obliging the government of St. Petersburg to provide a land plot for construction, also identified the documents which must serve as a basis for providing this site. Similar arguments were used by courts in cases № A56-42615/2013 and № A56-79076/2013 (Accessed through Information System «Consultant Plus»).

sanitary protection zone or revocation of another administrative body's approval of the placement of the real estate asset would constitute grounds for a refusal.

The situation is different, though, if the court, apart from finding that the administrative body failed to act when considering the application of a private entity, also obliged the administrative body to make a strictly defined decision, the basis of which, it turns out, had already been established by the court. In this case, the court expands its competence from the substantive point of view. It is quite obvious that the court, thus interfering in the administrative procedure, is trying to ensure the restoration of the rights and freedoms of an individual at the time of their violation, that is, retrospectively. However, this logic has its flaws. In this case the point is that the court, in trying to protect the violated rights and freedoms of an individual, does not take into account the circumstances that may have changed significantly. For example, since the administrative body unlawfully failed to act the legislation has changed significantly and urban planning restrictions have become stricter, which makes it impossible to place the real estate asset declared by the private entity at the moment when the court decision came into force. In other words, the placement of this real estate asset may entail violations of the rights and legitimate interests of any number of unspecified persons. For example, the new housing structure around a land plot impedes the construction of an industrial enterprise which involves the establishment of a sanitary protection zone. There may also be a situation when an individual no longer meets special requirements for issuing permits: they do not have the necessary number of specialists to be a member in a self-regulatory organization to perform work that affects the safety of capital structures in accordance with the urban development legislation<sup>678</sup>.

The situations described above clearly demonstrate the need to comply with the rules and conditions of administrative procedure when issuing permits or providing public services. It seems contrary to the law that a judicial appeal against an action (inaction) or a decision of an administrative body should become a means

---

<sup>678</sup> See, for example, article 55.8 of the Urban Development Code of the Russian Federation.

of overcoming or completely eliminating the relevant administrative procedure. If the actions (inaction) or decisions of administrative bodies are declared illegal, and if it is impossible to restore the rights and freedoms of individuals at the time when the court decision is made, the legislation should provide for certain compensation mechanisms. However, this is another issue.

In this regard, let us return to the main idea that the pre-trial appeal procedure enables reviewing the decisions of an administrative body on its merits, including re-evaluating the feasibility of making such a decision, which stems from the principle of competence<sup>679</sup>.

As an example we will look at the procedure of reviewing complaints about actions (inaction) or decisions of customs authorities which is carried out in accordance with Chapter 51 Appeal of Decisions, Actions (Inaction) of Customs Authorities and their Officials of the Federal Law № 289-FZ of 03.08.2018 "On Customs Regulation in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"<sup>680</sup> (hereinafter, the Law on Customs Regulation of 2018). This procedure will not only highlight the principle of competence but will also address a number of other issues (for example, circumventing the ban on forwarding a complaint to a lower authority or the patchy legal regulation of the complaint procedure), which are not present, for example, in tax disputes or other proceedings.

The law only regulates some of the issues of pre-trial appeal procedure: the range of agencies involved in the consideration of a complaint, the requirements for a complaint (its form, content, application period) as well as the terms of consideration and types of decisions taken as a result. However the Law on Customs Regulation of 2018 does not resolve substantive procedural issues: the

---

<sup>679</sup> The Decision of the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of October 31, 2017 № 305-КГ17-5672 in case № A40-101850/2016 (Accessed through Information System «Consultant Plus») confirmed the right of higher authorities to review the decisions of tax authorities that have entered into force. As for the consequences and the need to develop clear criteria for such intervention, see paragraph 2 of this Chapter.

<sup>680</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 06.08.2018. № 32 (part I). Art. 5082.

procedure for preparing and submitting complaint materials, the applicants' rights of defence, the procedure of proof and so on<sup>681</sup>.

At the same time, prior Federal Law № 311-FZ of November 27, 2010 "On Customs Regulation in the Russian Federation"<sup>682</sup> (hereinafter, the Law on Customs Regulation of 2010) contained similar rules. However, the internal documents of the Federal Customs Service of Russia<sup>683</sup> gave a detailed description of the procedure for considering an individual's complaint received by a customs authority. It could be sent to either its legal or functional department depending on the substance of the claims. The relevant department of the customs authority is thus charged with preparing the complaint materials to be considered on their merits by the head of the customs authority. As part of this preparation, a request is sent to the co-acting department of the customs authority asking for an opinion on the facts presented or the legal issues raised. The opinion given serves as a basis for the authorized department of the customs authority in preparing a draft decision on the complaint, which is subject to approval by the co-acting department of the customs authority. Only after the described stages of complaint consideration have been completed the head of the customs authority makes a final decision on the merits of the issues raised in the complaint.

Thus, any complaint, regardless of the complexity degree as well as of where it is submitted – whether it is filed with the customs authority that adopted the contested administrative ruling or with a higher body – will pass through the same stages. In case the complaint is satisfied, the higher customs authority may either

---

<sup>681</sup> Some issues are regulated in the Guidelines for applicants who appeal decisions, actions (inaction) of customs authorities and their officials in the Federal Customs Service (Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published), for example, the possibility of requesting additional documents from a private entity, with the period for complaint consideration suspended until they are presented.

<sup>682</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.11.2010. № 48. Art. 6252.

<sup>683</sup> See, for example: the Order of the Federal Customs Service of Russia № 1378 of July 30, 2009 "On Approving Guidelines on the Procedure for Interaction of Legal Departments with Functional Departments of Customs Authorities when Considering Complaints about Decisions, Actions (Inaction) in the Customs Sphere" Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published; The Letter of the Federal Customs Service of the Russian Federation № 01-11/41869 of 30.08.2011 "On Issuing Guidelines for Consideration of Complaints about Decisions, Actions( Inaction) in the Customs Sphere" Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published (hereinafter, the Federal Customs Service Guidelines), which were in effect until 08.02.2018 (see the Letter of the Federal Customs Service of the Russian Federation № 01-11/07011 of 08.02.2018 "On Guidelines" // Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published).

oblige the lower customs authority to make a new decision in accordance with the customs legislation or it may independently make such a decision if its adoption falls within the competence of the customs authority that reviewed the complaint (article 48, paragraph 4, subparagraph 3 of the Law on Customs Regulation of 2010).<sup>684</sup> This is how the principle of competence is manifested: the customs authority that considers the complaint receives the initial materials and additional data, assesses the legality and expediency of the decision being appealed, on the whole, and uses the results as a basis for making its decision.

At the same time, it should be noted that if the appeal of an action (inaction) or decision of a customs body by a private entity was carried out through a higher customs body, such a body in practice had two options: either to consider the complaint or to redirect it as appropriate to a lower customs body<sup>685</sup>.

In the first case, the specified stages of complaint proceedings are complemented by the stage of obtaining an opinion of a lower-level customs authority on the subject-matter of the appeal. This opinion must necessarily consider all the arguments of the individual as well as provide and justify the reasons for the decision made, the action (inaction) committed with reference to regulatory legal acts. It turns out that, in this case, the positions of two parties to an administrative dispute compete in presence of an adjudicator. Thus, the higher-level customs authority had more opportunities to obtain true data that had underpinned the decision made or any action performed by the lower-level customs authority, which allows for a full and comprehensive, or competent, consideration of the complaint received.

In the second case, according to the Federal Customs Service Guidelines, the higher customs authority had the right to redirect the received complaint to the lower one which had issued the challenged ruling, to be considered on its merits. It should be remarked that the Law on Customs Regulation of 2010 did not expressly provide such a possibility to a higher customs authority. On the other hand, the act

---

<sup>684</sup> The Law on Customs Regulation of 2018 contains a similar rule in article 298.

<sup>685</sup> At present, the complaint is only considered by the higher customs authority (part 1 of article 295), to which the lower one transfers all the necessary materials and documents (part 2 of article 288).

in question did not explicitly prohibit redirecting a complaint to the body whose actions (inactions) or decisions are being appealed. However, this issue has now been resolved since, as it was indicated above, currently a complaint is only considered by the higher customs authority.

At the same time, it is worth dwelling on the prohibition for a higher administrative body to forward a complaint to a lower one, whose actions (inaction) or decision are being challenged,<sup>686</sup> as in practice this prohibition may be "deliberately" violated<sup>687</sup>. Currently, paragraph 6 of article 8 of the Law on the Procedure for Consideration of Appeals establishes such a ban. Undoubtedly, an important issue in assessing the actions (inaction) and decisions of administrative bodies in course of pre-trial appeals is to ensure the rule of law and restore the rights and freedoms of individuals rather than to conceal violations in order "to save face". By its nature, this legal guarantee is important, as it should facilitate an impartial, comprehensive review of the complaint and make sure that the violations are remedied.

The abolition or modification of this prohibition has been discussed since Soviet times. For example, N. I. Magid suggested that a complaint submitted to a higher administrative body should be redirected to a lower administrative body<sup>688</sup>. It should be emphasized that forwarding a complaint to a lower administrative authority is justified by the fact that the lower body retains the documents and materials on the complaint. Accordingly, the higher administrative body is in a difficult position since it must check the legality, justification and expediency of the decision made by the lower administrative body, without having the necessary data.

---

<sup>686</sup> In contrast to Russian law, in France, the Law of 12.04.2000 does not contain such a ban. At the same time, for example, in France, the Urban Planning Code, in particular, in articles L600-1, R600-1, establishing the procedure for consideration of complaints when issuing construction permits, determines that the lower authority provides its view of the legality and justification of the challenged administrative ruling so that the higher administrative authority could make a final decision.

<sup>687</sup> See, for example: Efremov I. A. Unfestive Reflections on the Prosecution Service of the Russian Federation // *Advokat*. 2012. № 2. P. 5-10; Troshina S. M. Measures of Prosecutor's Response // *Legislation and economy*. 2014. № 6. P. 52 – 60.

<sup>688</sup> Magid N. I. Development and Improvement of the Soviet State Apparatus // "40 Years of Soviet Law". A Digest. Vol. II. Publishing House of Leningrad State University, 1957. P. 98-123. (Cit. ex Remnev V. I. The Right to Complaint in the USSR. - Moscow: Juridicheskaya Literatura, 1964. -132 p. P. 36-37).

In this respect V.I. Remnev believes it necessary to establish the following procedure for interaction. The higher administrative authority has the right to pre-examine the complaint received and the obligation to redirect it to the lower one if there is "a guarantee that the lower instances will take a decision the Complainant will agree with"<sup>689</sup>. The author does not explain what these guarantees are and what criteria should be used by the higher and lower administrative bodies when considering the complaint. For example, this may be an instruction from a higher authority to completely (partially) cancel the action being appealed or a recommendation to review the original decision taking into account certain circumstances. In addition, from the point of view of the position described above, the question of the objective need to increase the time for the complaint consideration is not even raised. It turns out that this prohibition may only be abandoned if a significant part of the rules of the institute of pre-trial appeal procedure (deadlines, the possibility to suspend and restore, enshrining grounds for redirection) is altered, otherwise the administrative practice will not change.

Thus, at present, the issue of organizing and competent consideration of a complaint of an individual received by a higher administrative body is beyond the scope of provisions of law since it is regulated by regulatory guidelines<sup>690</sup>. Of course, achieving an impartial, comprehensive consideration of a complaint requires "fine-tuning" hierarchical or managerial relations in the system of administrative bodies. It is a question of proper organization of interaction between the two bodies in the preparation of materials in accordance with the arguments set out in the complaint. To do this, of course, administrative bodies must have a similar organizational and staff structure so that the officials of the higher

---

<sup>689</sup> Remnev V. I. Op.cit. P. 37.

<sup>690</sup> Chapter 9 of Federal Law "On Control and Supervision" suggests a rather detailed regulation of the procedure of complaint consideration including requirements for the content and form of the complaint (article 41), rules stipulating grounds for leaving the complaint without consideration (article 42), general provisions on the procedure for consideration of a complaint on the merits (article 43), which is an obvious step forward in comparison to the established practice and proposals specified in the draft Federal Law "On Control and Supervision" of 2017. According to it, the procedure for filing and reviewing complaints against decisions and actions (inaction) of regulators was to be established by the Government of the Russian Federation (part 4 of article 65). By virtue of part 1 of article 39 of Federal Law "On Control and Supervision" a federal law on the type of control or the Government of the Russian Federation, in general requirements to organization and implementation of a type of municipal control, can make pre-trial appeal mandatory in course of the implementation of the corresponding type of municipal control.



administrative body should be endowed with the competences comparable to those of the lower one. In addition, now it is quite important to introduce and use an electronic document flow system<sup>691</sup>, which would significantly reduce the time for sending requests and preparing materials.

As a mini-summary it should be said that in Russian theory, in contrast to the French law, there is no consensus on determining the principles of pre-trial appeal procedure. The variety of opinions on this issue contains a mixture of general and special principles as well as attempts to incorporate the principles of the judicial system and those of judicial proceedings in full. Moreover, the lack of a strict theory leads to contradictions in legislation and practical problems of law enforcement<sup>692</sup>.

The way of determining the principles of pre-trial appeal proposed by the author is based on understanding the specific features of the institute in question from the viewpoint of procedural activity, which is designed to quickly and effectively facilitate the resolution of administrative disputes. Therefore, it becomes obvious that the principle of procedural economy may act as a legal means to achieve these goals. At the same time, the efficiency of its implementation largely depends not only on the rejection of some procedural rules but also on the search for flexible mechanisms of resolving an administrative dispute: creating conditions that would make it possible to refute the arguments of the parties to the dispute as well as those for the use of coercive measures and alternative measures.

At the same time, the principle of competence in the activities of administrative bodies which are not only competent to check the legality and justification of decisions but also to fully assess the expediency of adopting

---

<sup>691</sup> The introduction and application of the system of electronic document flow including pre-trial appeal procedure is one of the tasks of the Federal Tax Service (See, for example: The Order of the Federal Tax Service of January 31, 2008 № MM-3-15/13 "On Approval of Provisions on Structural Units and Staffing of the Central Apparatus of the Federal Tax Service of Russia" Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published). In addition, the Law on Customs Regulation of 2018 introduces an electronic form of pre-trial appeal from January 1, 2022 (part 11 of article 398).

<sup>692</sup> This problem is not only relevant for administrative law but for the financial sphere in a broad sense as well, and it arose quite a long time ago (for more details see: N. A. Sheveleva. Financial Law: a New Stage of Development // News of Higher Educational Institutions. Law Studies. 2002. -№ 5 (244). -P. 5-12)

administrative rulings is also important since judicial proceedings should not substitute for administrative procedure. For this purpose it is necessary, in particular, to enshrine in the legislation the procedure according to which the materials on a complaint as well as objections to it should be submitted to a higher administrative body when the actions (inaction) or decisions of a lower one are being checked.

## § 2. Specific Features of Pre-Trial Procedure for Resolving Administrative Disputes

The unwillingness of individuals to recourse to pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies has been repeatedly emphasized in this research. As practice shows, such use is hindered by the low efficiency of the procedure in question. The reasons that reduce its efficiency are primarily due to provisions of law since they do not provide a sufficient level of legal guarantees to complaining private entities or create any incentives to use this mechanism<sup>693</sup>.

The legal regulation of pre-trial appeal procedure that is in effect in Russia and France, regardless of whether it is mandatory or voluntary, has its own peculiarities which will be discussed below.

When an individual submits a complaint in the framework of pre-trial appeal procedure, they must understand the procedural deadlines that are established for this procedure by law. Firstly, we refer to the deadline for submitting a complaint to resolve an administrative dispute through pre-trial procedure, secondly, to the deadline for making a final decision on an administrative dispute, pre-trial procedure included, and, lastly, to the interdependence of deadlines for filing corresponding complaints and applications to court. In other words, the establishment of precise rules regarding the exercise of rights and obligations both on the part of an applicant and an administrative body is an interconnected mechanism that affects the effectiveness of this institution of appeal.

In the first case, it seems impossible to establish a single rule on the period of filing a complaint through a pre-trial procedure as administrative practice is quite diverse and the speed of filing a complaint depends on the specific circumstances. For example, the urgency of appealing a visa refusal or expulsion *a fortiori* is incomparable to appealing tax disputes. Therefore, special legislation

---

<sup>693</sup> See, for example: Kustova O.A. Problems of Legal Regulation of Financial Procedures // Administrative Procedure in Economics: Problems of Improving Legal Regulation / ed. by Gritsenko E. V., Nogina O. A. St. Petersburg: The Publishing House of SPSU. 2010. -P. 217 - 234. P. 213

sets a time limit for filing a complaint in each case<sup>694</sup>, and this should be the subject of a different study of a largely practical nature.

In the second case, when we speak about the stretch of time between the end of the pre-trial proceedings in an administrative dispute and the moment of adjudication on the case, it appears obvious that there is a special interest of an individual.

As for the deadline for making a final decision on a complaint in Russia, it can be said that, by virtue of the Law on the Procedure for Consideration of Appeals, it is 30 days (part 1 of article 12). However, specific legislation sets out particular provisions<sup>695</sup>. For example, the period for taking the final decision on a tax appeal is determined differently, it includes two periods: an independent deadline for making a decision itself and a period for notification about it. They are 1 month for appealing decisions on the imposition (non-imposition) of sanctions for committing a tax offence (in other cases – 15 days) and 3 days for sending the decision to the individual (paragraph 6 of article 140 of the RF Tax Code). In the customs sphere, by virtue of article 297 of the Law on Customs Regulation of 2018, the term for consideration and, accordingly, adoption of a final decision on an administrative dispute, as a general rule, cannot exceed one month<sup>696</sup>, and a copy of the decision must be sent to the individual within three working days after its adoption.

Here, apart from different approaches to regulating similar relations (this may be explained by the peculiarities of public relations), it is also important to point out that the listed laws do not contain special legal mechanisms that would make sure that an individual receives a final decision on the case. This can only be done with the help of the judicial system. Thus, arbitration courts recognized that

---

<sup>694</sup> For example, in the taxation sphere, this period is one year (paragraph 2 of article 139 of the RF Tax Code), while the refusal to issue a temporary residence permit is appealed within three working days from the date of receipt (part 4 of article 7 of Federal Law № 115-FZ of July 25, 2002 "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.07.2002. № 30. Art. 3032).

<sup>695</sup> As a general rule, the term for consideration of pre-trial appeals against decisions, actions (inaction) of a regulator is 20 working days in accordance with part 1 of article 43 of Federal Law "On Control and Supervision", while it may be reduced by a provision on a specific type of control and supervision.

<sup>696</sup> The term of complaint consideration is extended to two months if it is submitted directly to a higher authority (part 1 of article 297 of the Law on Customs Regulation of 2018).

the right of a private entity to receive a final decision is related to "the absolute obligation of a higher customs authority to consider and resolve a complaint within the period established by law (in the absence of grounds for complaint consideration refusal comprehensively defined in part 1 of article 44 of the Law on Customs Regulation of 2010)"<sup>697</sup>. At the same time, we will pinpoint that, as court practice shows, an individual must either apply to an administrative body for explanations about the reasons for the delay in making the corresponding decision or appeal against inaction in court, otherwise there is a risk of refusal to protect the rights and legitimate interests of the individual<sup>698</sup>. However, in our opinion, this approach makes it difficult to protect the rights and freedoms of individuals because it introduces an additional duty. Indeed, administrative bodies will point at any circumstances as those precluding the violation of the rights and freedoms of individuals. For example, failure to comply with the deadline for registering a complaint may be seen as a reason for extending the deadline for making a final decision<sup>699</sup>.

The interest of a private entity in France in cases of violations of the deadline for making a final decision on a complaint considered through pre-trial appeal procedure is protected by the institute of implied (implicit) decisions. Thus, as a general rule, by virtue of article L231-4 of The Code on Regulation of Relations between Public and Administration, the "silence" of an administrative body within a two-month period constitutes a refusal to satisfy the stated

---

<sup>697</sup> Ruling of Arbitration Court of Appeal №4 of August 16, 2012 on case № A19-7223/2012 Accessed through Information System "Consultant Plus".

<sup>698</sup> Ruling of Federal Arbitration Court of North Caucasus District of January 21, 2013 on case № A53-10360/2012, decision of Arbitration Court of Moscow District of October 17, 2017 on case №A41-57471/17 (all court rulings: Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>699</sup> In one dispute, a customs authority referred to this circumstance, however, the Federal Customs Service of Russia recognized it as a violation so the final decision of the lower authority was found to be unlawful (see paragraph 3 of the Review of the Practice of Consideration by the Federal Customs Service of Individuals' and Legal Entities' Complaints about Decisions, Actions (Inaction) of Customs Bodies in the Customs Sphere (Letter of the Federal Customs Service of Russia of September 28, 2012 № 01-11/48569 Letter of the Federal Customs Service of Russia from September 28, 2012 № 01-11/48569 // URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/12p48569/> (Accessed on: 02.08.2020)).

requirements, if it is a pre-trial appeal procedure<sup>700</sup>. Therefore, the individual in any case receives a final decision.

It turns out that in Russia and France, compliance with the deadline for making a final decision on an administrative dispute is ensured by different legal means. At the same time, French law contributes to the fullest protection of the interests of an individual, since it does not use the mechanism of judicial protection, as in case of Russia, but employs a special administrative and legal institution of implied (implicit) decisions.

Moving on to the third case, which is related to the interdependence of the period for filing a complaint for pre-trial appeal and the period for applying to court, the mandatory pre-trial procedure can generally be omitted. The only difference is the time limit for going to court.

In France, the two-month period for filing an application to an administrative court begins at the moment of notification of the decision made or its publication<sup>701</sup>.

In Russia relations are regulated in a similar way. By virtue of part 1 of article 219 of the Code of Administrative Judicial Procedure, the time limit for going to court is 3 months starting at the moment when the private entity learns of the violation of their rights, freedoms and legitimate interests, i.e. after the final decision on the dispute has been passed<sup>702</sup>. This rule is applied provided mandatory pre-trial appeal procedure is established by law (see paragraph 3 of article 4).

Significant discrepancies were found in the voluntary pre-trial procedure. When it comes to the interdependence of application periods, the French law, in contrast to the Russian law, resolves the conflict arising from using the two above-mentioned means of protecting the rights and freedoms of individuals in a different way.

---

<sup>700</sup> Such a decision is considered implied (implicit). For more details on "implied (implicit) decisions" see paragraph 3 of this chapter.

<sup>701</sup> See article R421-1 of the Code of Administrative Justice.

<sup>702</sup> Part 3 of article 189 and part 4 of article 198 of the Arbitration Procedure Code of the RF establish a similar rule for applying to arbitration courts for the protection of economic rights after mandatory pre-trial appeal.

The French court has "come to the aid" of individuals in interpreting the rules governing the time limits for applying for judicial protection. Thus, the State Council explicitly stated a long time ago that voluntary pre-trial appeal of an administrative ruling provides a time extension in applying to an administrative court<sup>703</sup>. The only condition for this deferral is to comply with the time limit for judicial appeal<sup>704</sup>, that is, an individual must file a complaint through pre-trial procedure within the two-month period from the moment of receiving the final decision established for applying to administrative court.

In addition, as it was mentioned above, there are two types of voluntary complaints in France: a complaint to the administrative body that passed the decision (*un recours gracieux*) and a complaint to a higher authority (*un recours hiérarchique*). Thus, an individual, in the event of a negative outcome in the first instance, can re-apply for the protection of their rights and freedoms within the framework of departmental control. Therefore, the general rule on suspending the period for appeals to administrative courts in case of voluntary appeal, derived from court practice, has been adjusted. At present, the countdown of the period for applying to administrative court begins only after the response of a higher administrative body after the complaint has been considered by the higher body<sup>705</sup>. It turns out that court practice has taken into account various mechanisms of pre-trial appeal, preserving the right to access to judicial protection<sup>706</sup>. In addition to these possibilities, an individual has the right to expect another restoration of the period of appealing to administrative court, if they initially filed an application to an administrative court, whose jurisdiction does not cover this dispute<sup>707</sup>.

Russian court practice has taken a completely opposite path, in fact, contrasting pre-trial and judicial methods of protecting the rights and freedoms of

---

<sup>703</sup> Currently, article L411-2 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration explicitly states that, when submitting a voluntary complaint, the period for applying to an administrative court is interrupted.

<sup>704</sup> CE, 13 avril 1881, Bansais // Rec., p. 430, S., 1882, III, CE, 4 novembre 1996, Département de la Dordogne, n 114956 // Rec., p. 433.

<sup>705</sup> CE, 7 octobre 2009, Ouahrirou, n° 322581 // AJDA, 2009, p. 1862, obs. M.-C. de Montecler, JCP, 23 novembre 2009, note M.-C. Rouault.

<sup>706</sup> See, for example: URL: <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2009/11/24/247-un-nouveau-cas-de-double-prorogation-du-delai-de-recours-contentieux> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>707</sup> CE sect., 24 janvier 1958, Meallet // Rec., p. 43.

individuals. Courts, in most cases,<sup>708</sup> do not accept arguments from an individual who filed the corresponding application that the procedural period for applying to court can be restored because of the fact that it was missed due to appealing actions (inaction) or decisions of the administrative body through pre-trial procedure<sup>709</sup>. In this case, we only mean a single complaint to the administrative body that made the decision. In other words, a voluntary pre-trial appeal does not interrupt the course of this procedural period and cannot serve as a valid reason for granting a request to restore the period for applying to court to appeal against actions (inaction) or decisions of an administrative body<sup>710</sup>. Customs disputes are an exception. For the first time, this was established by provision 26 of the ruling of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 12, 2016 № 18 "On Certain Issues Arising from the Application of Customs Legislation by Courts"<sup>711</sup>, according to which "the period of administrative appeal of decisions, actions (inaction) of a customs authority, including the case if the complaint has not been considered yet" is not part of the time limit for going to court. However, this approach has not yet become a general rule.

Along with the question of the time frame for complaint consideration, yet another specific feature can be distinguished in the resolution of disputes involving individuals and administrative bodies. Here we mean the so-called suspensive effect of a complaint.

---

<sup>708</sup> In the array of court cases over the past 7 years one can find a few one-off decisions where the court found it possible to restore the period for filing an application to court (See, for example: Appellate decision of Samara Regional Court of May 22, 2012 on case № 33-4489/2012 // Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>709</sup> Appellate decision of Saratov Regional Court of October 2, 2014 on case № 33-5628 Accessed through Information System "Consultant Plus"

<sup>710</sup> See, for example: decision of Chelyabinsk Regional Court of July 28, 2011 on case № 33-8160/2011; cassational ruling of Volgograd Regional Court of November 11, 2011 on case № 33-14214/11; ruling of Leningrad Regional Court of August 21, 2012 № 7-520/2012; appellate decision of Omsk Regional Court of February 12, 2014 on case № 33-713/2014; ruling of Federal Arbitration Court of Volga-Vyatka District of June 21, 2011 on case № A29-9294/2010; ruling of Federal Arbitration Court of Eastern Siberian District of January 31, 2011 on case № A33-1709/2010; (all court rulings: Accessed through Information System "Consultant Plus")

<sup>711</sup> Rossiyskaya Gazeta. 18.05.2016. № 6973 (105).

Currently, a decision of the Plenum of the Supreme Court of the RF is in force dated November 26, 2019 № 49 "On Certain Issues Arising in Court Practice in connection with the Entry of the Customs Code of the Eurasian Economic Union into Force" (Accessed through Information System "Consultant Plus"), which replaced the above-mentioned court ruling. However, paragraph 31 contains a similar rule.



On the whole, it should be recognized that the Russian legislation does not provide for automatic suspension of the execution of the appealed action (inaction) or decisions of an administrative body. Thus, part 1 of article 292 of the Law on Customs Regulation of 2018, as well as the old Law on Customs Regulation of 2010 (part 1 of article 43) explicitly states that "filing a complaint does not suspend the execution of the appealed decision of a customs authority or the commission of the appealed action by the customs authority". Suspension in full or in part by the decision of the customs authority, whose action (inaction) is being appealed, is possible at the written request of an individual. In the meantime, it is necessary to provide collateral for "the obligation to pay customs duties, taxes, customs fees, special, anti-dumping, countervailing duties in the form of a cash deposit or a bank guarantee in an amount not less than the amount of customs duties payable in connection with the adoption of the decision appealed " (part 2 of article 292 of the Law on Customs Regulation in 2018). Thus, the legislator excluded the discretion of a customs authority and also guaranteed, to a greater extent, the property interest of a public entity. Here we will remark that this Law does not contain rules concerning compensation to an individual in case their claims should be satisfied.

Before 02.06.2016 paragraph 5 of article 138 of the RF Tax Code had provided for a similar general rule, according to which a complaint had no suspensive effect, except for such cases when a private entity, along with the complaint, filed a plea for the suspension of the administrative ruling appealed<sup>712</sup>. Currently, Federal Law № 130-FZ of May 1, 2016 "On Amendments to Part One of the Tax Code of the Russian Federation"<sup>713</sup> has limited the grounds for filing such a plea leaving cases of appeal against effective decisions to impose sanctions for committing a tax offence or against decisions to refuse to impose sanctions for committing a tax offense<sup>714</sup>.

---

<sup>712</sup> Paragraph 2 of article 138 of the RF Tax Code. However, this paragraph only contains one criterion that can serve as the basis for such suspension – sufficient grounds to believe that the action (inaction) or decision of a tax authority that is being appealed does not comply with the law.

<sup>713</sup> The Legislation Bulletin of the Russian Federation of 02.05.2016. №18. Art. 2506.

<sup>714</sup> The terms of the application of this clause will be described below.

If we look at the academic literature, we can conclude that pre-revolutionary Russian legislation did not assign this type of legal consequences to a complaint. Therefore, the laws of the Russian Empire, in particular, did not allow suspending tax collection for the period of consideration of a complaint of an individual taxpayer<sup>715</sup>.

However, in modern Russian legal literature, this issue is also discussed but it is most frequently reduced to proclaiming mandatory suspensive effect of a complaint necessary. I.V. Panova, for example, believes it to be a disadvantage that when a complaint is filed the administrative ruling is not automatically suspended<sup>716</sup>. This view is shared by E.V. Mushta<sup>717</sup>.

What is most important is that in the listed works the emphasis is made on the issue of the need to suspend the appealed action (inaction) or decision. This is, undoubtedly, the right question from the point of view of organizing an effective pre-trial appeal procedure, as well as from the viewpoint of how attractive the use of this mechanism is for the protection of an individual's interests. However, in addition to discussing the expediency of enshrining the suspensive effect of a complaint in the legislation, it is necessary to substantively consider this feature, otherwise the legislator will keep shifting the focus towards public interest.

In this regard, we will draw attention to the position of S.S. Tropkaya. She is one of the authors with a more constructive attitude, who does not only claim that it is possible and necessary to enshrine the suspensive effect of a complaint as a whole in the legislation but also discusses the areas for its possible application: if property is affected, the suspension must be justified separately, including the severity of the consequences for the individual, and if an organization is affected, in any case, the complaint must suspend the execution of the appealed actions (inaction) or decisions of an administrative body<sup>718</sup>.

---

<sup>715</sup> Khavanova I. A. Op.cit. P. 111.

<sup>716</sup> See, for example: Panova I. V. Op.cit.

<sup>717</sup> Mushta E.V. *Appealing Non-Regulatory Legal Acts of the Antimonopoly Authorities* // *Zakon*. 2013. № 7. P. 69 - 73.

<sup>718</sup> Tropkaya S. S. *Administrative Procedure for Appealing against Unlawful Actions and Decisions of State Bodies and Officials Violating the Rights and Legitimate Interests of an Individual Taxpayer* // *Financial Law*. 2007. № 8. P. 14-21.

Indeed, the discussion of the suspensive effect of a complaint must begin with the very concept of suspension which consists in temporary deferral or delay in imposing legal sanctions of the appealed actions (inaction) or decisions of an administrative body. Therefore, it is necessary to take into account the moment when the decision of an administrative body comes into force<sup>719</sup>. Indeed, before entering into force an administrative ruling does not yet have the main and necessary characteristic – the ability to entail certain legal consequences. However, the law does not always specify the procedure for the entry of administrative rulings into force. The first possible situation is caused by the occurrence of certain events, for example, legal consequences of the appealed decision occur after the period specified in the law expires<sup>720</sup> or after they are approved by a higher administrative authority. The second situation is related to cases when the moment of adoption of an administrative ruling and the moment of its entry into force coincide. Consequently, we can talk about several options for suspending the execution of the contested administrative ruling:

- automatic, or by virtue of filing a complaint;
- at the discretion of the administrative body (for example, following the consideration of the application of an individual applicant);
- if there are conditions of application (for example, there are guarantees or other conditions for paying interest for the actual delay if the complaint is found to be ungrounded)<sup>721</sup>.

The first option is supported, for example, by S.A. Yadrikhinsky, who believes that there should be legislative grounds which make the suspension of an

---

<sup>719</sup> On the basis of part 6 of article 15, part 20 of article 16, parts 6 and 11 of article 17, and other provisions of the Law on Customs Regulation of 2018 it can be concluded that decisions of customs authorities most often come into effect directly at the time of adoption or within a period of 2 days so the suspension takes place after the onset of legal consequences.

<sup>720</sup> These are specific features characterizing the entry of tax authorities' acts into force in Germany (See, for example, Syschikov I. S. The Institution of Taxpayers' Appeal against Decisions of Tax Authorities: Problems of Development in Modern Russia // VSU Bulletin. "The Law" Series. Voronezh. 2011. № 1. P. 328 – 332).

<sup>721</sup> Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120 (cit.ex Khavanova I. A. Op.cit. P. 111).

administrative enactment issued by an administrative body mandatory<sup>722</sup>. A different situation, in his opinion, means that there is no effective pre-trial appeal procedure since it contributes to financial losses of an individual, if it is a question of appealing a decision to collect taxes, penalties or other property payments. The same views regarding the suspensive effect of a complaint are shared by M. Yu. Barykin<sup>723</sup>. Relying on court practice<sup>724</sup> he sees the suspensive effect of a complaint as a way to protect property interests of a private entity.

At the same time, the authors who share this position did not analyse its economic feasibility. At least, no results of such research are presented in the above-mentioned works. In any case, we are talking about the need to assess negative consequences that may be incurred by participants in an administrative dispute if the possibility of suspending the execution of the appealed action (inaction) or decision of an administrative body is stipulated as mandatory. Indeed, the way in which suspensive effect of a complaint is implemented in Russian legislation assumes priority of public interests: all financial risks are assigned to a private entity. Therefore, it seems logical that the suspension of the execution of a contested administrative ruling should not solely be introduced on the grounds of the desire to protect individuals but that a financial and economic justification should be elaborated that would help to form an impartial opinion.

At the same time, without performing a thorough analysis, we can mention the existing court practice in Russia which develops the issue of the need to take into account the property aspect and a responsible approach to suspending the appealed actions (inaction) or decisions of administrative bodies. Courts believe that if one of the parties applies for interim measures, for example, in the form of construction work suspension, it is necessary to assess the degree of consequences when agreeing or refusing to establish interim measures. If the opposing party

---

<sup>722</sup> Yadrikhinsky S. A. The Protection of Rights and Legitimate Interests of Taxpayers as Legal Entities (Financial and Legal Aspect): A Thesis of a Candidate of Legal Sciences: 12.00.14 / Yadrikhinsky Sergey Alexandrovich. Moscow State Law Academy. Moscow 2007. P. 91.

<sup>723</sup> See, for example: Barykin M.Yu. Specific Features of Legal Regulation of a Legal Entity's Asset Freeze in the Framework of Enforcement Proceedings // Enforcement Law. 2013. № 1. P. 46 – 47.

<sup>724</sup> In particular, ruling of Arbitration Court of Appeal №4 of June 18, 2012 on case № № A78-1142/2012 Accessed through Information System "Consultant Plus".

loses the case, it has the right to recover the corresponding losses caused by such a suspension<sup>725</sup>. It turns out that, despite the public nature of disputes related to the pre-trial procedure for appealing actions (inaction) and decisions of administrative bodies, they can have quite certain property consequences.

In our opinion, it is necessary to employ the third option of those presented, which is related to financial or other guarantee of suspending legal consequences of the appealed action (inaction) or decision of an administrative body. Indeed, financial guarantees not only contribute to the protection of a particular party to a dispute but also link the law to economic or other activity. However, paragraph 5 of article 138 of the RF Tax Code in the current wording suggests that, when applying for the suspension of decisions on imposing sanctions for committing a tax offence or that of a denial, entities are required to provide a bank guarantee, which will ensure the payment of the tax, fee, penalties, a fine that have not been paid under the decision being challenged<sup>726</sup>. At the same time, paragraph 10 of article 101 of the RF Tax Code entitles the head (deputy head) of a tax authority to take interim measures after making a decision to impose sanctions for committing a tax offense or a decision to refuse to impose sanctions for its commission. In practice, this means that an individual is obliged to provide a bank guarantee in order to continue functioning normally, otherwise, for example, account operations may be frozen. At the same time, the legislation only contains a general formula for compensation of losses incurred in case of unlawful prosecution<sup>727</sup>, while court

---

<sup>725</sup> For example, appellate decision of Omsk Regional Court of March 14, 2012 on case № 33-1752/12, rulings by Arbitration Court of Volga District № Ф06-3958\2015 of January 26, 2016 on case № А55-298971-2014; Federal Arbitration Court of Ural District № Ф09-2452/14 of May 23, 2014 on case № А07-11968/2013, Federal Arbitration Court of Volga District of March 14, 2012 on case № А06-5448/2011, Federal Arbitration Court of Western Siberian District of October 2, 2012 on case № А45-14305/2012, Arbitration Court of Appeal №12 of August 22, 2017 №12АП-9016/2017 on case № А12-15975/2017 (all court rulings: Accessed through Information System "Consultant Plus"). Here it should be noted that in the two latter cases, the cassational instances reversed the original decisions on recovery of damages believing that such measures are not aimed at preserving the existing state of relations (status quo) between the parties.

<sup>726</sup> In the customs sphere, financial guarantees are also supposed to be provided by a private entity.

<sup>727</sup> See paragraph 1 of article 35 of the RF Tax Code.

practice attests to difficulties in proving such a category of cases as recovery of losses from the state<sup>728</sup>.

Therefore, the issue of suspending the execution of actions or decisions of administrative bodies requires an individual consideration, among other things, taking into account the assessment of financial and economic consequences both for individuals and for a public entity. Moreover, this topic can also be considered in the light of the theory of invalidity of administrative rulings from the point of view of nullity and contestability<sup>729</sup>. In other words, suspending the execution of administrative rulings is a subject for a special additional study<sup>730</sup>.

Speaking about the French experience, it should be pointed out that in France article L221-8 of the Code of Regulation of Relations between Public and Administration stipulates that administrative rulings which cause rights and obligations of a particular individual to arise, change or terminate, as a general rule, take effect from the moment when the person has familiarized themselves with this ruling (unless a special law or other regulatory legal act states otherwise).

At the same time, individuals do not have an opportunity to suspend the execution of the appealed administrative ruling in the framework of a voluntary pre-trial appeal. This conclusion can be made taking into account the provisions that have been derived from the repeatedly mentioned Law of 12.04.2000 in the Code on Regulation of Relations between Public and Administration. This is due to the fact that formally a complaint is a kind of appeal to an administrative body with a request to review the decision made (article L110-1 of the Code) rather than an application to an administrative court with a request for legal annulment of the administrative ruling.

---

<sup>728</sup> For more details see: Review "It is Difficult but Possible to Recover Losses from the Tax Authorities" Accessed through Information System "Consultant Plus"; Vasilevich G. A. Interpretation (Explanation) of Regulatory Legal Acts: Concept, Types, Legal Consequences // Journal of Russian Law. 2017. № 2. P. 5 – 13.

<sup>729</sup> Kameneva E. N. Defective Acts of Legislative and Executive Authorities: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law. Subject 12.00.02 - Constitutional Law; Municipal Law /E. N. Kameneva; Academic Supervisor R. F. Vasilyev. - Moscow, 2002. P.9.

<sup>730</sup> The problems described above are inherent to part 10 of article 40 of Federal Law "On Control and Supervision" as well: it only mentions the possibility to suspend the execution of a decision made by a regulator but does not specify any essential conditions for the executive bodies of state power. Perhaps, the procedure and conditions of consideration of this plea will be regulated in the provision on a specific type of control and supervision within the framework of free discretion.

The possibility of suspending the execution of an administrative ruling while appealing through a mandatory pre-trial procedure is regulated in France in a different way. This is due to the decision of the State Council in the "*Société Produits Roche*"<sup>731</sup> case, on the basis of which a plea for interim measures submitted at the stage of mandatory pre-trial appeal can be granted, since the pre-trial appeal procedure is essentially related to the recognition of the ruling illegal in administrative proceedings<sup>732</sup>.

It is possible to suspend the execution of an administrative ruling on the basis of a special mechanism within the system of administrative courts. Thus, the Code of Administrative Justice (Book V in the legislative and substatutory parts) after the reform conducted in 2000<sup>733</sup> established an institute of judges on urgent matters. Such judges do not administer justice by resolving administrative disputes on their merits but they are authorized to take urgent temporary or interim measures.

The Code of Administrative Justice provides for the following types of interim measures which can be grouped into three blocks:

- urgent, aimed at suspension, release from arrest, protective measures;
- so-called "ordinary" measures (statement of the fact, preliminary examination or security payment);
- other measures specific to certain areas of public administration (fiscal relations, audiovisual communications and other specific areas).

Thus, French law provides for a single mechanism for suspending the contested administrative ruling for the pre-trial and judicial stages. In addition, it is important to emphasize that providing individuals with the opportunity to have any interim measures imposed in the pre-trial appeal procedure, undoubtedly, contributes to the most effective protection of rights and freedoms of such entities.

---

<sup>731</sup> CE, 12 octobre 2001, *Société Produits Roche* // Rec. 463, n° 237376

<sup>732</sup> For more details on the stance of the State Council see: Kuryndin P. A. The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France. P. 89.

<sup>733</sup> Law of June 30, 2000 № 2000-597 "On Urgent Decisions Passed by Administrative Courts" // URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204851&categorieLien=id> (Accessed on: 02.08.2020).

Indeed, it is within the competence of an independent and impartial official, a judge on urgent matters, to decide whether there are sufficient grounds for recognizing a violation of property interests of a private entity. At the same time, the procedure for considering a plea for interim measures also provides for holding a public hearing if it concerns the urgency of suspending the appealed actions (inaction) or decisions of an administrative body (see articles L521-1, L521-2 and L522-1 of the Code of Administrative Justice). In other cases (for example, if the contested ruling by an administrative body is clearly illegitimate), the plea for the introduction of interim measures may be considered in writing (article L522-3 of the Code mentioned above).

In the context of this study, in addition to the possibility of suspending the appealed actions (inaction) and decisions of an administrative body in Russia and France, it is necessary to consider the scope of requirements that can be voiced when submitting a plea for suspension of actions (inaction) or decisions of an administrative body.

Russian legislation has established a single rule in this area regardless of whether pre-trial appeals are mandatory. As opposed to the previously effective version, article 138 of the Tax Code of the Russian Federation does not allow requesting suspension of the execution of the ruling or action being appealed in whole or in part<sup>734</sup>. The Law on Customs Regulation of 2018 does not mention full or partial suspension of actions (inaction) or decisions of a customs authority either. In other words, administrative bodies do not formally have the right to independently choose whether to suspend part of the appealed decision or restrict its full implementation. This may be due to the fact that individuals have always filed petitions for a full suspension of a tax authority's decision<sup>735</sup>, which seems

---

<sup>734</sup> Federal Law № 153-FZ of 02.07.2013 "On Amendments to Part One of the Tax Code of the Russian Federation" (The Legislation Bulletin of the Russian Federation, 08.07.2013, № 27. Article 3445) revoked article 141 of the Tax Code of the Russian Federation.

<sup>735</sup> Decision of Federal Tax Service of Russia <responsible for a constituent entity of the Russian Federation> of 28.06.2013// URL: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=) (Accessed on: 02.08.2020), Decision of Federal Tax Service of Russia of 12.09.2013 // URL: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013)



logical from their point of view and also protects them against the discretion of the authorities.

At the same time, it is important to describe the French experience in terms of the powers of a judge on urgent matters. In France, article L521-1 of the Code of Administrative Justice also provides for the possibility of imposing suspensive interim measures. However, a judge on urgent matters is authorized to make an *ex officio* decision to suspend the legal consequences of the appealed action (inaction) or an administrative decision, both in full and in a certain part.

Summarizing this part, we will remark that the above-considered issue of suspensive effect of a complaint in Russia and France is only brought into effect on the basis of a special petition by a private entity. In the meantime, the Russian legislator protects public interests. Therefore, only the applicant themselves must make a decision to submit such a request justifying the expediency of their actions not only for themselves but for the administrative body, too. Meanwhile, in France, a private entity has more legal means to suspend the execution of an administrative ruling under appeal, although this is only relevant for mandatory pre-trial appeals.

We will also point out that the easiest way of legislative regulation is a suspension mechanism which provides for "freezing" legal consequences in full, that is, regardless of the scope of the appeal. It turns out, in this case, that, on the one hand, there is less discretion of an administrative body in making decisions to suspend the execution of the appealed action (inaction) or decision of the administrative body, while, on the other hand, the simplicity of such a method of organizing pre-trial proceedings can significantly slow down the influx of private funds into the budget of a public entity, when decisions of tax or other financial authorities are challenged through pre-trial procedure. In this regard, in the future, the Russian legislator must take into account the fact that amendments to pre-trial appeal procedure regarding the suspensive effect of the complaint will require

justification, should suspension become a general rule. In addition, in order to improve Russian practice, the scope of requirements, when submitting an application for suspension, also needs to be established by law. Indeed, regulatory legal acts should provide for various legal consequences of the appealed actions (inaction) or decisions of administrative bodies in different situations because, for instance, tax and licensing disputes vary in legal consequences when the execution of an administrative ruling is suspended.

At the same time, the issue of the convergence of pre-trial and judicial means of protecting rights and freedoms of individuals seems significant. Thus, in France, it is recognized that administrative justice is by its nature an inquisitorial procedure, which allows the legislator to expand the powers of administrative judges making them more active in comparison to courts of general jurisdiction. It seems obvious that this feature can be traced back to the activities of administrative bodies. At the same time, this process cannot be called unilateral. The pre-trial procedure of appeal, in turn, also adopts individual institutions of judicial proceedings (proof, stages, principles of proceedings organization, etc.).

However, the process of influence of the pre-trial and judicial methods of protecting individuals' rights and freedoms is still limited to the "exchange" of experience. Indeed, the French legislator, despite the similarity of both methods, did not find it necessary to establish claim preclusion in terms of a decision made in the framework of pre-trial procedure. In other words, at present, pre-trial appeal procedure and administrative proceedings do not form a single system for solving an administrative dispute. Therefore, the evidence and arguments that served as a basis for making the corresponding decision at the pre-trial stage can be examined and evaluated within the framework of the trial. It must be emphasized that during a trial the procedure of proof is regulated by the Code of Administrative Justice<sup>736</sup>.

Indeed, at the present stage of the legal thought development, there are no mechanisms that allow creating a single system made up of pre-trial and judicial

---

<sup>736</sup> Sources of evidence include: examination, field visit, inspection, etc. (See Section II Various manners of proving of The Code of Administrative Justice).

appeal procedures. They may never be found, because the methods of protection under consideration are, in the first place, based on completely different principles and relate to different branches of state power (executive and judicial ones).

At the same time, in this regard, I.A. Khavanova draws attention to the fact that in the United States there is no obligation to take into account judicial precedents. However, due to the current business situation, if an authorized official "when analysing a complaint concludes that the Internal Revenue Service has no more than 30 % probability of winning the case in court, the taxpayer is invited to settle the dispute out of court. Approximately 70% of disputes are successfully resolved in this way<sup>737</sup>."

In any case, this problem will still require further discussion in both Russian and French theory since, on the one hand, it is impossible to directly establish the binding nature of pre-trial decisions made by administrative bodies, otherwise the functions of the judicial and executive authorities will be mixed with each other. On the other hand, the influence of court practice may become a basis for resorting to alternative dispute resolution methods. In any case, the analysis of court practice and guidelines for administrative bodies created on its basis should have a positive impact on the effectiveness of pre-trial procedure for appealing actions (inaction) or decisions of administrative bodies.

In addition to the problems outlined above, an issue that cannot be ignored by an individual when filing a complaint with an administrative body should also be discussed. It concerns the possibility of a turn for the worse (*reformatio in peius*) when a complaint is under consideration<sup>738</sup>.

It is not a secret that this institution is sufficiently developed in procedural law, for example, it is directly provided for by the current Russian criminal procedure legislation<sup>739</sup>. In addition, it is discussed to some extent in the academic

---

<sup>737</sup> Khavanova I. A. The Right to a Tax (Administrative) Complaint: Certain Issues of Theory and Practice // Financial Law. 2010. № 7. P. 27.

<sup>738</sup> This particular issue is not discussed in France, for, as it was mentioned above, administrative rulings should not be retroactive.

<sup>739</sup> Article 401.6. Criminal Procedure Code of the Russian Federation №174-FZ of December 18, 2001 //The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 24.12. 2001. № 52 (part I). Art. 4921). In addition, this issue is discussed from the point of view of constitutional law (See, for example: Belov S. A. The Limits of the Universality

literature on both civil procedure<sup>740</sup> and pre-trial appeal. Thus E. V. Mushta identifies the need to prohibit a turn for the worse in the framework of pre-trial appeal procedure, although there are no grounds for such a statement<sup>741</sup>.

Probably the only scientific work where the nature of this issue was discussed profoundly enough is the above-mentioned work of M.D. Zagryatskov. There he gives a negative answer to the need to apply *reformatio in peius* and justifies it as follows: "no one will complain if a complaint threatens to worsen the situation of the complainant<sup>742</sup>." In addition, he also refers to the conclusions of German researchers who believed that a turn for the worse would violate the principle of equality of the parties; in addition, in their opinion, a complaint filed by a private entity to protect personal interests cannot automatically become a means of protecting public interests and public order<sup>743</sup>.

The Supreme Arbitration Court of the Russian Federation at one time believed that in the framework of the pre-trial appeal procedure, when considering an appeal from an individual, a higher tax authority cannot make a decision that worsens the taxpayer's situation<sup>744</sup>. This is due both to the idea that "a different approach would create obstacles for the taxpayer to freely express their will in the process of exercising their right to appeal against a decision made against them", and to the fact that control measures and pre-trial appeals are different forms of activity that should not be confused. Subsequently, while giving explanations on tax disputes, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation formalised this position and pointed out that a turn for the worse was impossible<sup>745</sup>.

However, now a different court practice is being formed, according to which there, actually, is a turn for the worse, moreover, it happens outside the framework of pre-trial appeal procedure. For example, in the previously mentioned case №

---

of Constitutionalism: the Influence of National Values on the Practice of Decision-Making by Constitutional Courts // Comparative Constitutional Review. 2014. № 4. P. 37-56).

<sup>740</sup> See, for example: Afanasiev S. F. Application of the Principle of Prohibition of a Turn for the Worse in Civil Proceedings // The Russian Justice. 2011. № 7. P. 21-24.

<sup>741</sup> See, for example: Mushta E. V. Op.cit.

<sup>742</sup> Zagryatskov. M.D. Op.cit. P. 68.

<sup>743</sup> Zagryatskov. M.D. Op.cit. P. 68-69.

<sup>744</sup> Decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF № 5172/09 of July 28, 2009 on case № A58-2053/08-0325 Accessed through Information System "Consultant Plus"

<sup>745</sup> See, for example: paragraph 81 of the Decision of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF № 57.

A40-101850/2016 the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation supported the position of the Federal Tax Service of Russia which had cancelled the decision of a regional tax authority and upheld the decision on imposing sanctions for tax offenses and refused to refund VAT in full<sup>746</sup>. The main legal argument was part 3 of article 31 of the Tax Code of the Russian Federation, which gives a higher authority, in the framework of a special procedure for appealing decisions of tax inspections *ex officio*, the right to cancel acts of lower tax authorities based solely on the principle of legality and administrative self-control. At the same time, judging by the circumstances of the case, the grounds for the cancellation of decisions of the regional tax authority were related to the disagreement with the stated position and the need for change in classification; what is more, no significant substantive or procedural violations were identified in the adoption of the contested decision by the Federal Tax Service of Russia.

It turns out that the Supreme Court of the Russian Federation, solely guided by a strict understanding of the principle of centralization and competence, gives priority to public interests believing it possible not to distinguish between the procedures of control and those of pre-trial appeal. At the same time, the court does not take into account the fact that any risk is transferred to an individual or the fact that the confidence in the actions of public administration "suffers"<sup>747</sup>.

If we talk about the modern foreign practice of applying a turn for the worse, we can refer to the tax legislation of Germany which has summarized academic research on this issue. Now the tax authority has the possibility, in principle, within the framework of departmental control, to make changes to the decision on the amount of tax payment not in favour of a taxpayer, that is, to make a turn for the worse, even in the part that has not been appealed by an individual (administrative

---

<sup>746</sup> See also: Decision of Arbitration Court of Moscow District № Ф05-1757/2017 of March 07, 2017 on case №A40-36957/2016 // Accessed through Information System "Consultant Plus".

<sup>747</sup> For more information on the inadmissibility of switching from one form of control to another, see: Kustova M. V. Guarantees of a Taxpayer's Rights in Pre-Trial Appeal Procedures: Sequence of Legal Positions // The Bulletin of St. Petersburg University. The Law. -2018. Vol. 9. -№ 3 -. P. 353-369, as well as on the principle of maintaining citizens' trust in the law and the actions of the state, see: Vasilevich G. A. Digitalization of Law as a Means of Increasing its Effectiveness.

bodies exercise so-called self-control)<sup>748</sup>. At the same time, as guarantees to individuals, tax authorities are obliged to notify them of the upcoming negative decision, and taxpayers, in turn, are given an opportunity to withdraw their complaint, respectively, before a final decision on the tax dispute is made. However, it should be emphasized that, if a private entity revokes their complaint, they lose the right to appeal in court. Despite this legal structure, which makes it possible to wipe an illegitimate administrative ruling away from legal reality, in the German theory of administrative law, as experts in this field point out, there still are disputes around this institution, since in this case the right of defence cannot be exercised and the value of the right of defence is called into question<sup>749</sup>.

Taking into account the positions described above it seems quite obvious that the decision on whether *reformatio in peius* should be allowed or prohibited lies in the field of determining values. Thus, if the legislator finds it necessary to establish the priority of public interests, as, for example, it was done in case of the suspensive effect of a complaint in Russian tax or customs law, such a turn is possible. Otherwise, it is necessary to explicitly prohibit a turn for the worse and distinguish between control activity and jurisdictional one. At the same time, the German model, which takes into account both private and public interests transferring the responsibility for the deterioration of, first and foremost, an individual's property status to the individual themselves, can serve as a compromise.

All the above-mentioned makes it possible to draw certain conclusions in this part of the study.

Pre-trial appeal procedure as a procedural form is characterized by specific rules for the consideration of a complaint. This is primarily due to the status of this institution which precedes judicial proceedings. Therefore, in this part, the question of correlation of procedural terms depending on the mandatory or voluntary nature

---

<sup>748</sup> Vagen V. Tax Law in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2005: based on the Materials of the 3rd International Research to Practice Conference. April 14-15, 2006, Moscow: Collected Works / [content by V. M. Zaripov]; ed. by S. G. Pepelyaeva // Moscow, Walters Clover. 2001. P. 145.

<sup>749</sup>See, for example: Artyukh A. A. Deterioration of the Taxpayer's Position as a result of Administrative Consideration of their Complaint. Experience of Germany // Tax Specialist. 2010. № 3. P. 77-85.

of filing a complaint through pre-trial procedure seems significant. In France, it is decided in favour of private entities who have been provided by the legislator as well as by court practice (although, perhaps, primarily by the court) with guarantees for the consideration of an administrative dispute at the pre-trial stage, while the right to judicial appeal is preserved. In Russia, on the contrary, the legal system creates conditions for the direct recourse to court for the protection of rights and freedoms, indicating that a voluntary pre-trial appeal is not a valid reason for restoring the period of appealing to court.

Another similarity between the system of pre-trial appeal procedure in Russia and France is the suspension of the execution of the appealed action (inaction) or decision of an administrative body. In both cases, both states do not recognize automatic suspension as the main consequence of filing a complaint, thus leaving the issue to the discretion of administrative bodies and protecting public interest. However, in France, the suspension of the legal consequences of administrative rulings is only possible in the framework of a mandatory pre-trial appeal procedure and with the help of a system of judges on urgent matters. The judicial form of consideration of the issue of suspending legal consequences has a number of undeniable advantages: first of all, it is the independence of the official who considers the relevant application, as well as the impartiality and transparency of the proceedings. Whereas in Russia priority is given to public interests and suspension is only possible in a limited number of cases if there are financial guarantees from the individual.

The procedure for reviewing a complaint must also be looked at. The legislator in Russia and France in general does not formulate special rules in terms of a turn for the worse when making a final decision on a complaint. In the latter case, we can say that, due to the "silence" of the legislator on this issue, administrative bodies should be guided by the existence of a ban on *reformatio in peius*. This is due, firstly, to the fact that the complaint of a private entity is not filed in defence of public order<sup>750</sup> and, secondly, to the constitutional guarantees of

---

<sup>750</sup> Gognetti J. La notion d'ordre public. La thèse, soutenue en 1998 à Reims . Sous la direction de Bernard Touret

equality before the law and the court. Otherwise, the spread of the practice of a turn for the worse will lead to demotivation of individuals in appealing against actions (inaction) or decisions of administrative bodies.



### **§ 3. Legal Acts Adopted as a result of Pre-Trial Appeal Procedure: Specific Features of their Form and Content**

The adoption of a final decision or, more precisely, of an administrative ruling based on the results of the consideration of a private entity's complaint is mediated by a certain procedural form. At the same time, as it was mentioned above, Russia does not have a single regulatory act that would regulate in detail the issues of pre-trial appeals, primarily, those of voluntary procedures. Such an act could also define the fundamentals of mandatory appeal, at least, the guarantees for individuals (period for filing and reviewing a complaint, the right to be heard or to see the case file, etc.). However, the current Law on the Procedure for Consideration of Appeals and the Law on Services do not replace a regulatory legal act on administrative procedures as they do not answer many questions: first of all, how to guarantee a full and comprehensive consideration of an administrative dispute and the adoption of a legitimate and well-grounded decision, how to distinguish between the right to submit an application (proposal) and a complaint. These problems are caused by the fact that these Laws rely on different principles as their foundation and that the goals for their adoption are different<sup>751</sup>.

In any case, it is important for an individual, as a result of the pre-trial appeal procedure, to obtain an administrative ruling, i.e. a decision made by an administrative body that has a certain form in accordance with the current legislation and that also contains an authoritative expression of will or a commanding component and is intended to implement the goals and tasks assigned to administrative bodies<sup>752</sup>.

---

<sup>751</sup> On the correlation of these laws see, for example: Gritsenko E. V. The European Doctrine of Proper Public Government and Prospects for its Introduction in Russian Law // *Comparative Constitutional Review*. 2013. №2. P. 115-128.

<sup>752</sup> See, for example: Nozdrachev A. F. Administrative Rulings: Concept, Signs, Development // *Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience*, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. Moscow: Statute. 2011. P. 134-164.; Talapina E. V. The Theory of Administrative Rulings: On the Draft Law on Public Administration // *Laws of Russia. Experience. Analysis. Practice*. -2016. - № 9. - P. 84 – 89; Yarkov V.V. Is it Permissible to Appeal in Court Regulatory Legal Acts (or their Individual Provisions) that Have Become Invalid? // *The Bulletin of Civil Procedure*. -2016. - № 2. - P. 44-64.

The provisions of the Law on Services (see articles 11.2 or 12), first and foremost, stipulate that administrative bodies must prepare decisions on the provision of state (municipal) services. The preparation of the corresponding decision is a mandatory stage in the provision of a state (municipal) service which can later be appealed.

However, there are exceptions in the legislation regarding the procedure for the adoption of an administrative ruling as a result of a completed procedure. For example, part 8 of article 25 of the Urban Development Code of the Russian Federation was introduced to reduce the procedure for approving draft urban master plans. Thus, if the head of a settlement or a city district does not receive an opinion from a competent executive body of federal or regional level, or from a local self-government body, on approval of a draft master plan, such a plan is considered approved three months after these bodies received a notification that access had been granted to the draft master plan and the materials justifying it. Although currently it is difficult to assess the practice of applying this rule, since the Department of Pricing and Urban Zoning of the Ministry of Construction of the Russian Federation<sup>753</sup>, which is responsible for approving draft master plans, does not publish statistical reports. There is also virtually no court practice in the application of this article of the Urban Development Code of the Russian Federation. Moreover, in the few court decisions<sup>754</sup> arbitration courts found grounds that made them abstain from applying the "silence = approval" formula<sup>755</sup> finding other circumstances that indicated that it was impossible to approve the draft master plan.

At the same time, in Russia, nowadays administrative bodies have developed, through their actions, a practice of refusing to issue an administrative ruling in an improper legal form. We will dwell on the example of an administrative body "keeping silent" in the framework of a pre-trial appeal instead of preparing a final decision<sup>756</sup>. Thus, in the Decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF of November 20, 2007 № 8815/07 on case № 41-K2-19605/06<sup>757</sup> the court pointed out that after the period for making the final decision on administrative dispute by a tax authority expires and in case there is no such decision, the taxpayer has the right to seek

---

<sup>753</sup> URL: [http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase\\_id=255784](http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase_id=255784) (Accessed on: 17.01.2020).

<sup>754</sup> See, for example: ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District of July 22, 2016 № Ф08-6210/2015 on case № А78-3550/2009, ruling of Arbitration Court of Moscow District of 24.03.2015 № Ф05-2659/2015 on case № А41-17356/14, ruling of Arbitration Court of Moscow District of 16.02.2015 № Ф05-17019/2014 on case № А41-17224/14 (all court rulings: Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>755</sup> For example, in France, the Urban Development Code provides for the possibility of conducting construction on the basis of an implied (implicit) decision (for more details see: Kuryndin P. A. The French Doctrine of Implied (Implicit) Administrative Rulings and Prospects for its Application in the Russian Federation // Relevant Problems of Administrative Law. № 2. 2015. P. 39).

<sup>756</sup> For other examples of violations in the activities of administrative bodies, see in more detail: *ibid.*, P. 36.

<sup>757</sup> Accessed through Information System "Consultant Plus".

judicial protection. In this decision, the Supreme Arbitration Court of the RF, in fact, indicated that the silence of a tax authority is a refusal of the requirements stated.

However, as it is known, since January 1, 2009, the pre-trial procedure for appealing decisions of tax authorities was, for the first time in the Russian Federation, introduced as mandatory one. At the same time, the final decision on the complaint must be made within 1 month. However, there are no rules in the Tax Code of the Russian Federation on the basis of which the inaction expressed in the failure to take an appropriate decision can be recognized as illegal. Therefore, in the decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 01.02.2011 № 13065/10<sup>758</sup> the following conclusions were drawn. The courts were right in deciding that the tax authority had violated the term for the consideration of the appeal filed by an individual. However, since the legislation does not provide for any consequences for violating the specified period the adoption of the final decision outside such a period does not entail the recognition of the latter as invalid. It should also be noted that in this case such a judicial act was issued by the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation since, at the time of the trial, the final decision on the complaint had already been made by the tax authority. Therefore, according to the court, there was no violation of the taxpayer's rights. In addition, under the final decision made by the tax authority the taxpayer was obliged to pay the tax. Consequently, since an obligation to pay the money due had already been imposed on the private entity, the identified procedural violations did not have legal significance in terms of the legality of the final decision on the administrative dispute.

However, as the concept of an "administrative ruling" suggests, the compliance with the procedure for making such a ruling including its form (be it an order or a decree issued by a competent administrative body) is essential because the appropriate form of the expression of the final decision makes a private

---

<sup>758</sup> Accessed through Information System "Consultant Plus".

entity aware of the fact that the issues raised by them have been solved<sup>759</sup>. The situation is different when it is specifically stipulated, immediately in the regulatory legal acts, that an administrative body has the right to "act through letters"<sup>760</sup>. In this case, there is no uncertainty in terms of understanding an administrative ruling that was adopted by the appropriate entity (administrative body) and which entails the onset of legal consequences provided for by regulatory legal acts.

What has been written above raises a logical question of the means that can be used to correct the established practice of issuing administrative rulings. After analysing the current Russian legislation one can definitely state that it is incapable of coming to the aid of an individual. In part, in some cases, court instances now act as such a tool protecting the rights of private entities<sup>761</sup>. However, courts endeavour to avoid direct evaluation of the so-called refusal letters. When considering this type of disputes, on the contrary, courts often try to find other grounds for recognizing an administrative ruling legal or illegal, without examining the issue of the final decision's irregularity in the form or the actual and legal absence of an administrative ruling<sup>762</sup>.

In contrast to the Russian law enforcement practice, the French one finds an answer in the legislative regulation that covers various aspects of administrative procedures. Thus, the problems of issuing administrative rulings hold a central position in the Code on Regulation of Relations between Public and Administration (see Book 2 Unilateral rulings adopted by the Administration in this Code). In view of this and the French theory, it is recognized that, in its "usual" form, administrative rulings are

---

<sup>759</sup> In France, for example, the defect of form is one of the grounds for recognizing an administrative ruling illegal, and both the procedure for issuing it and its form in the narrow sense, that is, its material expression, are subject to verification (Waline Edict. op.cit. P. 604 – 605). Consequently, this explanation is by no means comprehensive.

Following the French theory, D. S. Andreev believes that procedural shortcomings, or defects, can serve as a basis for recognizing an administrative ruling invalid only if they are of a significant nature (See, for example: Andreev D. S. Defective Administrative Legal Acts: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Andreev Denis Sergeevich; [Place of thesis defence: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. - Moscow, 2011. P. 11).

<sup>760</sup> The Ministry of Culture of the Russian Federation has the right to refuse approval of territorial development plans and area demarcation plans for the territories of historical settlements of federal significance in the form of a letter (see order of the Ministry of Culture of the Russian Federation № 1062 of 31.07.2013 // Rossiyskaya Gazeta of 28.10.2013 № 6218).

<sup>761</sup> However, courts recognize an opportunity to appeal a denial given in the form of a letter (decision of Federal Arbitration Court of Volga District of October 24, 2011 on case № A12-8891/2010, Decision of the Supreme Arbitration Court of the RF of 21.06.2013 № BAC-7600/13 on case № A32-17829/2011 // Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>762</sup> See, for example, decision of the Supreme Arbitration Court of the RF of May 31, 2007 № 5833/07 on case № A76-14147/2006-46-756 (Accessed through Information System "Consultant Plus").

written documents that are issued by a competent administrative body unilaterally, in accordance with the current regulatory legal acts for the purpose of creating, changing or terminating the corresponding rights or obligations<sup>763</sup>.

At the same time, the French administrative law has long since developed the institution of implied (implicit) decisions<sup>764</sup> which is now also regulated in the Code on Regulation of Relations between Public and Administration.

By virtue of the norms set forth in the said Code it is established that an administrative body has an opportunity not to issue a written ruling but to make an implied (implicit) decision either to grant the request or to refuse it.

As a general rule, by virtue of article L231-1 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration, the "silence" of an administrative body within a two-month period constitutes a satisfaction of the requirements stated<sup>765</sup>. At the time of the reform, there were more than 1,500 procedures in France where the creation, modification or termination of relevant rights and obligations could occur due to the "silence" of an administrative body<sup>766</sup>. At the same time, article L231-4 of the same Code establishes areas where the silence of an administrative body constitutes a refusal. This applies, in particular, to the pre-trial appeal procedure, whether it is voluntary or mandatory<sup>767</sup>.

---

<sup>763</sup> See, for example: Waline J. Op.cit. P. 389-393.

<sup>764</sup> The first regulatory act in France dates back to 1864 (See for more details: Ferrari P. Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 // AJDA. 2000. p. 471 - 485.).

<sup>765</sup> Previously, the issue of administrative bodies making implied (implicit) decisions was regulated by article 21 of the Law of 12.04.2000. At the same time, the new wording of this article became effective as of November 2014 by virtue of Law N° 2013-1005 of November 12, 2013 (URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028183023&dateTexte=&categorieLien=id>) (Accessed on: 02.08.2020)), from that moment the general rule "silence = refusal" has been replaced by "silence = satisfaction of claims".

<sup>766</sup> URL: <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord/recherche?page=1> (Accessed on: 02.08.2020)), at the same time in France there are about 3,600 different administrative procedures (URL: [http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID\\_newsletter=107](http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107) (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>767</sup> In addition, this is possible in cases where an individual act is not required; if such a decision is contrary to France's international obligations, public order, the protection of freedoms or other principles of constitutional significance (the relevant areas are determined by decree in consultation with the State Council); and also when an appeal is of a financial nature, except for social security area. Also, on the basis of decrees agreed with the State Council or the Council of Ministers, any areas can be established where the adoption of implied (implicit) decisions on refusal will be the general rule, should that be required by the subject-matter of the decision or the principle of good government.

Thus, the Code on Regulation of Relations between Public and Administration as well as the prior Law of 12.04.2000 "endows interested persons with the right to receive an administrative decision, especially in cases where this decision does not materially exist"<sup>768</sup>, because the implied (implicit) decision is a special form of an administrative ruling: the authoritative principle is manifested through the implicative actions of an administrative body in the absence of a material document<sup>769</sup>.

In view of the absence of a final decision on an administrative dispute in writing, the Code on Regulation of Relations between Public and Administration, as the prior Law on Justification of Decisions, establishes in article L211-2 the requirement to provide reasons in particular administrative rulings adopted by an administrative body<sup>770</sup>.

The purpose of such regulation is quite logical and understandable: in course of pre-trial appeal it is possible to make an implied (implicit) decision on refusal. Therefore, an individual is interested in getting acquainted with the arguments that formed the basis of the decision made, and that should preferably be expressed in writing. This is necessary for their refutation, as well as for checking the procedural requirements<sup>771</sup> for complaint consideration and for making a final decision on it.

Indeed, the procedure for complaint consideration is generally not open and transparent<sup>772</sup>, unlike court proceedings, and does not, of course, involve a direct hearing in course of complaint consideration. If there is a material item

---

<sup>768</sup> Cassia P. The Implied Decision in the Administrative Law of France // *Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience*, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. Moscow: Statute. 2011. P. 194 – 220.

<sup>769</sup> See, for example: Kuryndin P. A. The French Doctrine of Implied (Implicit) Administrative Rulings and Prospects for its Application in the Russian Federation P. 38.

<sup>770</sup> Here we mean adverse individual decisions specified in this law, as well as individual administrative decisions that differ from the general rules established by law or regulations.

However, as it has been pointed out above, the obligation of administrative bodies to justify all their decisions is derived from the general right to good government in accordance with article 41 of the European Charter (See, for example: Michelet K. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la procédure administrative non contentieuse // *AJDA* 2002 p. 949 – 955).

<sup>771</sup> With regard to positive implied (implicit) decisions, the State Council remarked that they might not contain the reasons for making them (See, for example: CE, 16 novembre 1984, 5ème et 3ème sous-sections réunies, N° 39565 // URL: <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007698297> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>772</sup> On the problem of ensuring transparency in the activities of administrative bodies in Russia and France see, for example: Demin A. A. Openness of Government, Transparency - a Pressing Problem of Russian Administrative Law. *The Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law*. 2010. -N° 3 (12). -P. 22-30; Laval O. Administrative Transparency and the Development of Participatory Democracy. *Lex russica (Russian Law)*. 2016. -N° 1. -P. 68-74.

(a written document), it is easier for an individual to check the compliance with the deadlines for making a final decision on the complaint, the correct application of standards, and so on. In this regard, the Code on Regulation of Relations between Public and Administration specifically stipulates (see article L232-4)<sup>773</sup> that the absence of the specified grounds (justification) for making a decision to refuse does not affect its legality, because an individual is authorized to receive them after submitting a request.

Moreover, the State Council in one of its decisions stated that an implied (implicit) decision to refuse "by its very nature"<sup>774</sup> does not imply an indication of the reasons for its adoption in a form in which it is possible to do it when issuing a "regular" written act. In addition, the State Council added that in any case, an administrative body must correctly determine the form of refusal: it is not authorized to make a negative implied (implicit) decision if the law provides that the grounds for a negative decision are specified in a written act. In other words, if the law provides for the form and procedure for issuing a final decision, an administrative body does not have the right to change it<sup>775</sup>.

However, it should be noted that when an individual appeals a final decision on refusal, all arguments justifying the illegality should not be reduced to the conclusion that such an implied (implicit) decision is not justified, since the individual is not familiar with the reasons. It is for this purpose that an individual was given an opportunity to submit a request to study the reasons for making such a decision under article 5 of the Law on Justification of Decisions<sup>776</sup>.

As it was mentioned above, since November 2014, making a positive implied (implicit) decision has been a general rule. In this regard, it can partly be said that the French legislator heeded the calls of those supporting the formula "silence means the recognition of demands"<sup>777</sup>. At the same time, individuals

---

<sup>773</sup> This norm textually coincides with prior article 5 of the Law on Justification of Decisions.

<sup>774</sup> Michelet K. Op.cit.

<sup>775</sup> See, for example: CE, 25 mars 1994, 5/3 ssr, № 124765 // Recueil Lebon

<sup>776</sup> Currently, such a possibility is stipulated in article L211-6 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration.

For more details on the position of the State Council regarding the possibility of refusing to protect the rights and freedoms of individuals in case this duty is violated, see: Kuryndin P. A. The French Doctrine of Implied (Implicit) Administrative Rulings and Prospects for its Application in the Russian Federation P. 39.

<sup>777</sup> See, for example: Raynaud F., Fombeur P. Régime des décisions tacites d'acceptation // AJDA 1999. p. 122 – 127.

themselves have a positive opinion of the changes: 7 out of 10 French respondents claimed that they had heard about changing this formula, and 84% supported this idea<sup>778</sup>. In addition, three-quarters of the respondents express hope that the new approach would improve the quality of the work of administrative bodies.

However, the pre-trial appeal procedure is on the list of exceptions, and this requires clarification since the reform was intended as a "small revolution, but still a revolution"<sup>779</sup> in relations between the administration and private entities.

It seems logical that for any individual who has filed a complaint, it would be more favourable to receive a positive implied (implicit) decision on an administrative dispute. Indeed, without taking into account the practical difficulties of implementing this reform, currently in France the "silence" of administrative bodies will generate, change or terminate the rights and obligations of private entities.

However, the French legislator chose a different path in the pre-trial appeal sphere – the "silence" of an administrative body is a refusal of the stated requirements.

Keeping this rule in force can be seen as a stimulating factor for improving the quality of public administration. This pragmatism is related to the actual nature and volume of individual complaints<sup>780</sup>: if clearly justified complaints can be identified among this volume, then the requirements stated in them must be met as quickly as possible.

---

<sup>778</sup> URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/etudes/etude-mise-en-oeuvre-du-principe-silence-vaut-accord-sva> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>779</sup> This is how President Francois Hollande outlined the reform of the institution of implied (implicit) decisions when introducing the corresponding bill in May 2013 (URL: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers\\_3289604\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers_3289604_823448.html) (Accessed on: 02.08.2020)).

However, as practice has shown, when this reform came into force, only 1,200 administrative procedures out of 3,600 different ones affected by this reform were covered by the new principle. Consequently, the remaining 2,400 make up those numerous exceptions. Thus, a natural question appears: are the changes presented revolutionary in principle? (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](http://www.seban-associes.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107) (Accessed on: 02.08.2020)).

The answer may be positive because, on the whole, such a reform fundamentally changes the established system. It should be noted that in France, a tradition was maintained according to which "silence" of an administrative body constitutes a refusal, due to the decision of the Constitutional Council which established that the "silence = refusal" formula corresponds to the principles of French law (Décision N° 69-55 L du 26 juin 1969) // Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p.27, Actualité juridique 1969, p. 563).

For more details on the development of this tradition in court practice, see, for example: Latournerie M. A. La portée juridique du silence de l'administration en droit français La portée juridique du silence de l'administration en droit français // URL: <http://www.comitasgentium.com/fr/devenirauteur4/item/163-la-portee-juridique-du-silence-de-l-administration-en-droit-francais#2> (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>780</sup> Aderno A. Op.cit.



Moreover, when considering the remaining complaints, an administrative body cannot satisfy the claims stated solely because it did not have the time to prepare a final decision on refusal. In other words, this prevents the appearance of a certain number of final decisions satisfying the claims in the form of a positive implied (implicit) decision, whose legality rests on the "silence = satisfaction of claims stated" formula.

Indeed, under such regulation, an administrative body will definitely have more time to prepare a legal position on the legality of refusing to satisfy the complaint. It includes the period for complaint consideration and the time necessary to formulate a request regarding the reasons for making such a decision as well as the period for a private entity to go to an administrative court to appeal against an implied (implicit) decision on refusal.

The following objections can be made as a reaction to this.

An administrative body or, rather, its officials are professionals and specialists in a particular area of public administration. Consequently, the internal procedures of an administrative body must be arranged in such a way as to ensure compliance with the deadline for considering a complaint and making a final decision on it.

In addition, we will also remark that the Code on Regulation of Relations between Public and Administration contains rules for the termination of the legal effect of administrative rulings adopted in any form, in contrast to the prior Law of 12.04.2000 which listed the grounds for cancelling or revoking only implied (implicit) decisions.

The first group of grounds for cancellation or revocation (annulment) of administrative rulings formalized by the Code on Regulation of Relations between Public and Administration is related to administrative rulings that are not subject to mandatory pre-trial appeal. By virtue of article L242-1 of this Code, administrative rulings which cause individuals' rights and obligations to arise, change or terminate may be cancelled or revoked (annulled) both on the initiative of the Administration itself and on the basis of a private entity's application if there are signs of illegality of such a ruling (this may apply to both the act being appealed and to the final decision). In this

case, the cancellation or revocation (annulment) of an administrative ruling may be carried out within a four-month period from the date of the adoption of the ruling in question<sup>781</sup>.

Another reason for the cancellation or revocation (annulment) of an administrative ruling under appeal is stipulated in article L242-5 of the said Code, which establishes the right of an administrative body to cancel or revoke (annul) a ruling on its own initiative until the final decision is made in the framework of a mandatory pre-trial appeal procedure, should it find such an act illegitimate.

Two other grounds should also be mentioned, in fact. The third group of grounds for cancellation or revocation (annulment) of administrative rulings is related to a situation when the beneficiary of an individual administrative ruling applies to an administrative body to have it cancelled or revoked (annulled). At the same time, if there are signs of illegality of an administrative ruling, the period for the corresponding application of the beneficiary is also limited to four months in accordance with article L242-3 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration.

The last reason is not connected with limiting the period for cancellation or revocation (annulment). By virtue of article L242-4 of the said Code, a lawful administrative ruling may be cancelled or revoked (annulled) if the termination of legal consequences of such an act does not harm any third parties and in case the beneficiary requests to adopt a new ruling that would improve the position of the beneficiary. The scope of application of this rule can cover various relations ranging from a change of surname and first name to any kind of approvals. In any case, the possibility of obtaining a new administrative ruling reduces the time for a private entity, since it is not necessary to pass the administrative procedure again.

Thus, the French legislation expressly establishes the powers of administrative bodies to cancel or revoke (annul) an administrative ruling, and also

---

<sup>781</sup> By virtue of article L242-2 of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration, just as it happens in case of regulatory acts described in Paragraph 1 of Chapter 1, individual administrative rulings can be cancelled or revoked (annulled) regardless of the time period, if the conditions for their adoption have not occurred or have not been met.

contains the conditions and legal consequences associated with the corresponding decision. This regulation allows administrative bodies to exercise various forms of the so-called self-control both during pre-trial appeals and outside this procedure. Indeed, self-control by administrative bodies plays an important role in ensuring the legality of administrative rulings. It contributes to the justified elimination of illegal administrative rulings from legal reality and to the restoration of individuals' rights and freedoms, without resorting to pre-trial appeal procedure.

At the same time, we will remark that in Russian practice this approach is applied with caution, since the legislation does not contain rules enshrining the grounds, conditions and legal consequences of the cancellation or revocation (annulment) of an administrative ruling<sup>782</sup>. Thus, in one of the decisions of the RF Supreme Court of 10.02.2015 № A40-167282/13<sup>783</sup> the high court decided to support the conclusion of a court of appeal that it was possible to terminate a building permit through administrative procedure despite the fact there were no direct grounds specified in paragraph 21.1 of article 51 of the Urban Development Code of the Russian Federation, as originally that administrative ruling had been adopted with significant violations: it did not take into account specific features of construction under the regime of cultural heritage site protection. It turns out that the administrative body does not act arbitrarily in this case, it does not formally comply with the principle of legality indicating that the administrative ruling was not initially challenged in court, therefore such an act is valid. On the contrary, the administrative body exercises substantive control restoring public order and protecting the rights and freedoms of individuals.

At the end of this part, it should be pointed out that over the past few years the French legislator has significantly altered the institution of implied (implicit) decisions having established a general rule of "silence = satisfaction of claims" and having implemented a new approach to the termination of the legal effect of administrative rulings.

---

<sup>782</sup> See, for example: decisions of Federal Arbitration Court of Eastern Siberian District of April 23, 2008 № A33-2850/07-Φ02-7574/07, Arbitration Court of Appeal №5 of December 21, 2015 № 05АП-10666/2015 on case № A51-16749/2014, Arbitration Court of North Western District of April 17, 2018 № A56-52380 (all court rulings: Accessed through Information System "Consultant Plus").

<sup>783</sup> Accessed through Information System "Consultant Plus".

However, it turns out that the French legislator still has not moved further in terms of extending the "silence = satisfaction of claims" rule within the pre-trial appeal procedure. Apparently, they believe that the existence of decisions that are positive for individuals but essentially illegal is a graver violation of public order, in contrast to cases with a negative outcome. In fact, an administrative body, for instance, cannot extend the period for consideration of a complaint, that is, it is preclusive. Therefore, by virtue of the principle of legal certainty, it is required that rights and obligations should not arise, change or terminate due to non-legal factors (expiration of the term, heavy load, etc.).

It must also be taken into account that an individual, in case of a negative final decision, must request its justification in accordance with the procedure established by the relevant section of the above-mentioned Code.

Summarizing what has been written above we can draw an obvious conclusion that the French law and administrative theory have found ways which make it possible to provide a final decision on a complaint filed by a private entity in the framework of resolving an administrative dispute. This established procedure has a flexible mechanism for making a final decision on an administrative dispute depending on the results of the consideration of case materials. This may either take the form of an "ordinary" written document issued within two months if the claims are satisfied, or that of an implied (implicit) decision in the event of a negative outcome for an individual. Moreover, the law, of course, does not prohibit the publication of an administrative ruling on refusal in writing.

At the same time, the Code on Regulation of Relations between Public and Administration has established special rules for the cancellation or revocation (annulment) of an administrative ruling, which ultimately helps to avoid the procedure of pre-trial appeal. All this eventually reduces the costs of private and public entities and brings about a speedy restoration of the parties' interests.

In addition to what has been said we would like to point out that the direct, or even mechanical, "transfer" of the institution of implied (implicit) decisions into the Russian legislation would not provide similar results. The study has repeatedly

emphasized the fact that the institution in question is associated with the establishment of additional guarantees: the right to be heard as well as the right to study the reasons, etc. One can see all these rules as a certain complication of administrative proceedings related to pre-trial appeal procedure. On the contrary, such a "weighting up" has its positive aspects. Firstly, we mean providing additional guarantees to the interested parties, the guarantees being general in nature and applying to a variety of administrative procedures; secondly, the configuration of relations, at least in the shape that has been formed in the French law, involves vigorous actions of both private entities and administrative bodies.

## Conclusion

This research reveals both the role of the institution of pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies in Russia and in France in the protection of individuals' rights and freedoms and its significance for general theoretical approaches when solving various problems arising in practice.

In both systems, the legislation guarantees the right to pre-trial appeal, with the voluntary use of this institution established as a general rule in Russia and in France. At the same time, in the framework of mandatory pre-trial appeal both the Russian and the French legislators provide detailed regulation of the subject-matter of the appeal, the periods for filing a complaint, the rights and obligations of an administrative body and those of a private applicant as well as the process of proof and a final decision on an administrative dispute (as it is stipulated, for example, by the French Defence Code, the Code of Entry and Residence of Foreigner and the Right of Asylum or in the RF Tax Code, Federal Law On Cadastral Activities). In addition, the study revealed certain similarities in the introduction of information technologies, in specific features of complaint consideration (for example, the possibility of suspending legal consequences of the appealed decision, the ban on the turn for the worse).

However, it seems important for the development of Russian administrative and legal science and for increasing the level of individuals' rights and freedoms protection to pay attention to the following things.

In French legislation, there is a general law in force which regulates the rights and obligations of individuals and administrative bodies in course of their interaction. It is the repeatedly mentioned Code on Regulation of Relations between Public and Administration which, among other things, lays the basis for pre-trial appeals. There is no such an act, a general law on administrative procedures, in the Russian legal reality. Despite the fact that the Russian Federation has the Law on the Procedure for Consideration of Appeals and the Law on Services in force, they cannot play the role of such a general law since they

are aimed at providing guarantees in terms of receiving a response to an appeal or providing a public service rather than at establishing basic provisions for administrative procedures that could be used to cover gaps in specific legislation.

At the same time, the French system of administrative law is currently being heavily influenced by the law of the European Union. In particular, this is caused by the European Charter which, among other the guarantees, established the right to good government. This approach creates conditions that ensure equal legal status of an individual and an administrative body. Indeed, when individual measures fraught with adverse consequences for a private entity are applied to a person, the right to be heard or the right to access case files or dossier allow ensuring a balance of public and private interests as well as involving the individual in the final decision-making process in the administrative dispute, thus granting them an opportunity to protect their rights and freedoms. As the study has shown, these guarantees can significantly affect the level of protection of individuals' rights and freedoms.

Besides, the French system of administrative law is characterized by established legal traditions, the presence of a well-established and developed administrative and legal doctrine as well as the consensus among the scientific community on the main issues under study. The cornerstone of this doctrine and that of the institution of pre-trial appeal is the category of an administrative ruling as a subject-matter of appeal, which has been deeply explored in French administrative law. In accordance with the prevailing position in the doctrine, legislation and court practice, a decision of an administrative body that contains an authoritative component with a view to implementing the goals and tasks assigned to the administrative body is recognized as an administrative ruling, while the form of the administrative ruling is not a defining feature that affects the protection of rights and freedoms. This characteristic feature enables individuals to file a pre-trial complaint against a letter or a telegram, since they have legal significance and constitute grounds for violating individuals' rights and freedoms.

There is no concept of an "administrative ruling" in the Russian administrative law. At the same time, the terms "actions (inaction) or decisions" of administrative bodies, as shown by the study, are similar in their substantive content to that of a French administrative ruling. Therefore, court practice in some cases restores the violated rights and freedoms of individuals if they were violated, for example, by an "ordinary" letter of refusal. Thus, the application of the French experience in Russia would make it possible to form unified approaches to solving problematic situations, thus increasing the level of protection of individuals' rights and freedoms.

In this regard, it must also be pointed out that the Russian legislation maintains the trend of actually contrasting pre-trial appeals and judicial means of protecting the rights and freedoms of individuals. For example, skipping the deadline for applying to court due to filing a complaint through voluntary pre-trial procedure is not a valid reason for restoring the period. Moreover, the State Council in France adopted a reverse approach in its practice developing the rules of interdependence of the periods for filing a complaint at the pre-trial stage and for applying to an administrative court in future.

In general, France is characterized by an approach that pays maximum of attention to the interests of individuals. Suspension of legal consequences, when appealing administrative rulings, is only possible in the framework of mandatory pre-trial appeal (from the point of view of the Code on Regulation of Relations between Public and Administration, a voluntary pre-trial appeal is not a reason for the legal annulment of an administrative ruling). However, this possibility arose due to the decision of the State Council, in which it stipulated that the existence of a mandatory pre-trial stage actually means the recognition of an administrative ruling as null and void in legal terms. Consequently, individuals can use an arsenal of tools provided by the Code of Administrative Justice in terms of suspending the legal consequences of an administrative ruling in general or in any part.

The State and Constitutional Councils have played a similar role in the formation of the system of basic principles in general and administrative law in



particular (the non-retroactive effect of administrative rulings and the principle of impartiality of administrative bodies, the principle of the exclusive competence of special (administrative) courts in checking the legality of administrative rulings, and so on<sup>784</sup>).

The Russian legal reality brings about the conclusion that a large number of problems that arise in practice cannot be solved without theoretical developments or borrowings of suitable foreign concepts, especially when the legislator "keeps silent" on numerous significant issues. Perhaps the Supreme Court of the Russian Federation will assume the same role as the highest judicial instances in France and, through its practice, the Russian supreme judicial body will consistently work on determining the basis of administrative law and its individual institutions.

---

<sup>784</sup> See: P.95-96 of this work.

## Appendix № 1

Table № 1. Statistical data on the consideration of taxpayer complaints and decisions on tax disputes are based on the materials of an article by Yu. Yu. Egortseva<sup>785</sup>.

<b>Period covered</b>	<b>The number of rulings of tax authorities issued as a result of tax audits - total</b>	<b>The number of tax authorities' rulings appealed by taxpayers at the stage - total</b>	<b>The number of decisions made by tax authorities - total</b>	<b>The number of satisfied taxpayers' complaints - total</b>	<b>The ratio of satisfied taxpayer claims arguments, %</b>
<b>01.01.13</b>	3 216 142	162,721	158,784	123,152	77.6
<b>01.01.14</b>	2 812 154	162,131	162,128	134,174	82.8

<sup>785</sup> See: Egortseva Yu. Yu. The Problem of the Efficiency of the Pre-Trial Procedure for Resolving Tax Disputes // Young Scientist. 2015. №1. P. 208-212.

## Appendix №2

Table № 1. Statistical data on complaints handled by the National Commission on information technology and freedoms between 2011 and 2017.

Criteria	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Number of complaints</i>	5993	6017	5638	5825	7908	7703	8360	11 077
<i>Number of claims forwarded by the National Commission, out of them:</i>								
<i>  fines imposed</i>	5	4	14	8	10	13	14	9
<i>  warnings given</i>	13	9	7	7	7	4	9	13
<i>  decisions on imposing sanctions revoked</i>	2	2	2	3	3	9	5	1

### Appendix № 3

Table № 1. Data on the consideration of complaints by Paris Court of Appeal against decisions of the Anti-Monopoly Agency between 2008 and 2017

Criteria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>The number of complaints filed against the decisions of the Anti-Monopoly Agency</i>	12	12	8	6	10	10	14	8	9	5	8
<i>The number the decisions of the Anti-Monopoly Agency upheld</i>	11	11	5	6	7	8	13	6	7	2	2
<i>The ratio of upheld decisions to the number of complaints, %</i>	91	91	62.5	100	70	80	93	75	78	40	25

## Appendix №4

Table 1. Comparative data on the number of applications for the cadastral value revision submitted to Rosreestr regional branches' Commissions between 2016 and 2019.<sup>786</sup>

№	Year	The number of applications submitted	The number of applications accepted for processing	Claims granted		The number of refusals to grant claims		Note
1	2019 <sup>787</sup>	26 161	21 925	12 357	56,4%	7473	34%	The rest of applications were either revoked or were not accepted for processing, or else the consideration was delayed until the next period.
2	2018 <sup>788</sup>	50 988	41 614	21 238	51%	14 437	34,7%	
5.	2017 <sup>789</sup>	77 329	67 468	37 390	55,4%	27 760	41,1%	
4.	2016 <sup>790</sup>	60 288	51 647	32 026	62%	18 843	36,5%	

<sup>786</sup> On the official website the information about the activities of Rosreestr regional branches' Commission between 2014 and 2015 is presented according to different criteria than for the period under review.

<sup>787</sup> Here and below the information is given for the period from 01.01.2019 to 30.09.2019 (URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/> (Accessed on: 02.08.2020)).

<sup>788</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2018/> (Accessed on: 02.08.2020)

<sup>789</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2017/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>790</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-2016/> (Accessed on: 02.08.2020).

Table 2. Comparative data on the number of applications for the cadastral value revision submitted to Rosreestr regional branches' Commissions between 2014 and 2015.

№	Year	The number of real estate assets whose cadastral value is appealed	The number of real estate assets where the appeal applications were accepted	Claims granted by the number of real estate assets		The number of refusals to grant claims by the number of real estate assets		Note
1.	2015 <sup>791</sup>	64 413	49 337	21936	44,5%	15285	32%	The rest of applications were either revoked or were not accepted for processing, or else the consideration was delayed until the next period.
2.	2014 <sup>792</sup>	38 976	27 772	12428	44,8%	14408	51,9%	

<sup>791</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/2informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastr2015/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>792</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-/1informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrvoy-2014/> (Accessed on: 02.08.2020).

Table 3. Comparative data on the number of legal claims for the cadastral value revision submitted to the courts of the Russian Federation between 2014 and 2019.

№	Year	Number of legal claims	Claims of the complainants granted (items (%))	Claims denied (items (%))	Note (items (%))
1.	2019 <sup>793</sup>	14 205	7786 (55%)	383 (3%)	6036 (42%) – under consideration
2.	2018 <sup>794</sup>	16 114	9283 (58%)	829 (5%)	6002 (37%) – under consideration
3.	2017 <sup>795</sup>	15 817	8164 (52%)	1016 (6%)	6637 (42%) – under consideration
4	2016 <sup>796</sup>	11 099	7027 (63%)	706 (7%)	3366 (30%) – under consideration
5.	2015 <sup>797</sup>	9 570	7167 (75%)	1549 (16%)	854 (9%) – under consideration
6.	2014 <sup>798</sup>	16 077	12912 (80,31%)	3119 (19,4)	46 (0.29%) – under consideration

<sup>793</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>794</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-2018/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>795</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-2017/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>796</sup> URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-2016/> (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>797</sup> URL: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god\\_2/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god_2/) (Accessed on: 02.08.2020).

<sup>798</sup> URL: [https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god\\_2//](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god_2//) (Accessed on: 02.08.2020).

Table 4. Comparative data on the decrease in the cadastral value after its revision in Rosreestr regional branches' Commissions and in courts between 2014 and 2019.<sup>799</sup>

№	Year	Cadastral value at the stage of the consideration of applications by Rosreestr regional branches' Commissions			Cadastral value at the stage of the consideration of applications by courts		
		before appeal (trillion roubles)	after appeal (trillion roubles)	reduction percentage	before appeal (trillion roubles)	after appeal (trillion roubles)	reduction percentage
1.	2019	0.895	0.593	33.8	0.930	0.449	51.7
2.	2018	2.869	2.262	21.2	1.767	1.048	40.6
3.	2017	9.4	8	15.4	1.672	0.781	53.3
4.	2016	5.641	4.951	12.2	1.170	0.634	45.63
5.	2015	6.167	3.676	40.4	1.811	0.987	45.46
6.	2014	4	2.7	32.3	3.300	1.471	55,41 %

360

<sup>799</sup> The data are taken from the sources listed in Tables №1-3.



Table 5. Number of applications appealing the cadastral value submitted to Rosreestr regional branches' Commissions and to courts between 2014 and 2019 (parties involved).<sup>800</sup>

№	Year	Number of applications submitted to Rosreestr regional branches' Commissions				Number of applications submitted to courts			
		Legal entities	Private entities	Legal and private entities together	Public Authority and Local Self-Government Bodies	Legal entities	Private entities	Legal and private entities together	Public Authority and Local Self-Government Bodies
1.	2019	12 877	12 998	8	278	6218	7804	18	165
2.	2018	25 517	25 123	27	361	7093	8537	18	664
3.	2017	13 711	8 899	22	321	7175	7906	6	729
4.	2016	37 207	21 490	451	1540	5 535	5316	-	248
5.	2015	21 520	9 628	28	101	4 654	5609	3	304
6.	2014	13 635	3 689	4	54	8 965	6792	34	285

<sup>800</sup> The data are taken from the sources listed in Tables № 1-3.

**References****Regulatory legal acts of the Russian Federation and of constituent entities of the Russian Federation**

1. The Constitution of the Russian Federation // Adopted by national referendum on 12.12.1993//Rossiyskaya Gazeta. 1993. № 237.
2. The Civil Code of the Russian Federation (part two) of 26.01.1996 № 14-FZ // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.01.1996. № 5. Art. 410
3. The Tax Code of the Russian Federation (part one) of 31.07.1998 № 146-FZ // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. №31. 03.08.1998. Art. 3824
4. The Merchant Shipping Code of the Russian Federation of 30.04.1999 № 81-FZ // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 1999. № 18. Art. 2207
5. Federal Law № 129-FZ of August 08, 2001 "On State Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 13.08.2001. № 33 (part I). Art. 3431)
6. The Land Code of the Russian Federation №136-FZ of October 25, 2001 //The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2001. № 44. Art. 4147
7. The Criminal Procedure Code of the Russian Federation №174-FZ of December 18, 2001 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 24.12. 2001. № 52 (part I). Art. 4921
8. The Code of the Russian Federation on Administrative Offence of December 30, 2001 № 195-FZ //The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 07.01.2002. № 1 (part 1). Art. 1
9. The Arbitration Procedure Code of the Russian Federation №95-FZ of July 24, 2002 //The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.07.2002. № 30. Art. 3012
10. The Civil Procedure Code of the Russian Federation №138-FZ of November 14, 2002 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 18.11.2002. №46. Art. 4532

11. The Urban Development Code of the Russian Federation № 190-FZ of December 29, 2004 // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2005. № 1 (part 1). Art. 16
12. The Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015 №21-FZ // Official Internet Portal of Legal Information [Electronic source] // Official Internet Portal of Legal Information – Available at: <http://www.pravo.gov.ru>
13. The Law of the Russian Federation № 4866-1 of April 27, 1993 "On Court Appeal of Actions and Decisions Violating the Rights and Freedoms of Citizens" // Rossiyskaya Gazeta of 12.05.1993 № 89
14. Federal law №135-FZ-FZ of July 29, 1998 "On Evaluation Activity in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. № 148-149. 06.08.1998
15. Federal Law № 115-FZ of July 25, 2002 "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.07.2002. № 30. Art. 3032.
16. Federal Law № 59-FZ of May 2, 2006 "On the Procedure for Consideration of Appeals of the RF Citizens" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 08.05.2006. № 19. Art. 2060
17. Federal Law № 135-FZ of July 26, 2006 "On Protection of Competition" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 31.07.2006. №31 (Part 1). Art. 3434
18. Federal law № 221-FZ of July 24, 2007 "On Cadastral Activity" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 30.07.2007. №31. Art. 4017
19. Federal Law № 167-FZ of July 22, 2010 "On Amending the Federal Law "On Evaluation Activity in the Russian Federation" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 26.07.2010.№30. Art. 3998
20. Federal Law № 210-FZ of July 27, 2010 "On Organizing the Provision of State and Municipal Services" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2010 . № 31. Art. 4179

21. Federal Law № 311-FZ of November 27, 2010 "On Customs Regulation in the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 29.11.2010. № 48. Art. 6252

22. Federal Law № 153-FZ of July 02, 2013 "On Amendments to Part One of the Tax Code of the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 08.07.2013. № 27. Art. 3445

23. Federal Law № 186-FZ of June 28, 2014 "On Amendments to the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 30.06.2014. № 26 (part I). Art. 3392

24. Federal Law № 130-FZ of May 01, 2016 "On Amendments to Part One of the Tax Code of the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 02.05.2016. № 18. Art. 2506

25. Federal Law № 237-FZ of July 3, 2016 "On State Cadastral Evaluation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 04.07.2016. № 27 (Part I). Art. 4170

26. Federal Law № 289-FZ of August 03, 2018 "On Customs Regulation in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 06.08.2018. № 32 (Part I). Art. 5082.

27. Federal Law № 248-FZ of July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information [Electronic source] // Official Internet Portal of Legal Information. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>

28. Federal Law № 269-FZ of July 31, 2020 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information [Electronic source] // Official Internet Portal of Legal Information. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>

### **Drafts of Regulatory Legal Acts**

29. Draft Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" // [Electronic source] // № 332053-7 Draft Law: System of legislative activity maintenance. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>

### **Laws and Other Regulatory Legal Acts of Foreign Countries**

30. The Constitution of France [Electronic source] // Le Conseil constitutionnel. Available at: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>

31. The Civil Procedure Code [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20200129>

32. The Defence Code // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20200129>

33. The French Code of Administrative Justice [Electronic source] // Legifrance. Available at: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=328ED436E6A6B94C499BACE5CEAB19AC.tpdila15v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140119)

34. The Urban Development Code [Electronic source] // Legifrance. Available at: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgr35s\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3591A4AA3E616EECEF8A14E74199F4FF.tplgr35s_1?idSectionTA=LEGISCTA000006128571&cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20171126)

35. The Code of Entry and Residence of Foreigner and the Right of Asylum // [Electronic source] // Legifrance. Available at: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=67CC576629C90BBFFE286029B93A5DAE.tpdjo03v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006180191&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20140113)

36. The Procurement Code // [Electronic source] // Legifrance. Available at: [http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v\\_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307](http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=11B48CB6D0CB9C1A7DCC204B511C8DB7.tpdjo03v_1?cidTexte=LEGITEXT000005627819&dateTexte=20140307)

37. The Commercial Code // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=2CC729B85207BE6EACBD14>

565555BA5A.tpdjo08v\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006146078&cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20141004

38. The Code on Regulation of Relations between Public and Administration // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20200129>

39. Law of July 01, 1901. "On an Agreement for Associations" [Electronic source] // Legifrance. Available at: [Electronic source] // Available at <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=19560711>

40. The Law of January 6, 1978 № °78-17 "On Information Technology, Data and Freedoms" [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460>

41. Law of July 17, 1978 № 78-753 "On Measures to Improve Relations between the Administration and the Public and on Various Provisions of an Administrative, Social and Fiscal Nature" [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

42. The Law of July 11, 1979. № 79-587 "On Justification of Administrative Rulings and on Improvement of Relations between the Administration and the Public" [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000518372>

43. The Law № 82-213 of March 2, 1982 "On the Rights and Freedoms of Communes, Departments and Regions» // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>

44. Law № 87-1127 of December 31, 1987 "On the Reform of Administrative Disputes Resolved In Court" [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000874489>

45. Law № 2000-321 of April 12, 2000 "On the Rights of Citizens in their Relations with the Administration" [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288>

46. Law № 2000-597 of June 30, 2000 "On Urgent Decisions Passed by Administrative Courts" // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000204851&categorieLien=id>

47. Law № 2013-1005 of November 12, 2013 [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028183023&dateTexte=&categorieLien=id>

48. Ordinance of July 23, 2015 "On Procurement" // [Electronic source] // Legifrance. Available at: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4B62DA6A7C144A7B452914DFCF12B704.tpdila19v_1?cidTexte=JORFTEXT000030920376&dateTexte=29990101)

49. Law № 2019-222 of March 23, 2019 "On Programming and Justice Reform 2018-2022" // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038261631&categorieLien=id>

50. Decree № 2018-251 of April 6, 2018 "On the Use of Teleservice in the State Council, Courts of Appeal and Administrative Courts and on Determining Other Provisions" // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/4/6/JUSC1735528D/jo/texte> >

### **Other Regulatory Acts**

51. The RF Government Decree of №924 of September 14, 2012 "On Amendments to the Regulations on the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 24.09.2012. № 39. Art. 5266

52. The RF Government Decree № 1789-p of October 25, 2005 "On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010" // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 2005. № 46. Art. 4720

53. The Order of the Federal Tax Service of January 31, 2008 № MM-3-15/13 "On Approval of Provisions on Structural Units and Staffing of the Central Apparatus of

the Federal Tax Service of Russia" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus».

54. The Order of the Federal Customs Service of Russia № 1378 of July 30, 2009 "On Approving Guidelines on the Procedure for Interaction of Legal Departments with Functional Departments of Customs Authorities when Considering Complaints about Decisions, Actions (Inaction) in the Customs Sphere"[Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus».

55. The order of Russian Federal Fisheries Agency of August 20, 2010 № 708 "On Approving Administrative Regulations for Federal Fisheries Agency to Exercise State Control and Supervision over the Compliance with the Legislation in the Field of Fishing and the Conservation of Aquatic Biological Resources, except for Aquatic Biological Resources Located in Designated Conservation Areas of Federal Significance and Listed in the Red Data Book of the Russian Federation" // The Bulletin of Regulatory Acts of Federal Executive Authorities. 2010. № 51.

56. The Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation № 1062 of 31.07.2013 // Rossiyskaya Gazeta of 28.10.2013 № 6218

**International (supranational) legal acts, acts of international (supranational) organizations and bodies**

57. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // The Legislation Bulletin of the Russian Federation. 08.01.2001. № 2. Art. 163

58. International Covenant on Civil and Political Rights [Electronic source] // International Covenant on Civil and Political Rights. Available at: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

59. The Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic source] // Law of the European Union. – Available at: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>

60. The Charter of Fundamental Rights of the European Union [Electronic source] // Law of the European Union. – Available at: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

61. The Explanations to the Charter of Fundamental Rights of the European Union № 2007/C 303/02 // Strasbourg. 12.12.2007



62. Council Regulation № 2913/92 of October 12, 1992 "On Establishing the European Community Customs Code" [Electronic source] // EUR-Lex.europa.eu. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:FR:PDF>

### **Court Decisions and Court Practice Materials**

#### **Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation**

63. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 17, 2009 № 5-П "On Checking the Constitutionality of the Provisions Contained in Paragraphs Four and Five of Section 10 of Article 89 of the Tax Code of the Russian Federation Following a Complaint of OOO "Varm"" // The Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2009. № 2.

64. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25.03.2014 № 8-П "On Checking the Constitutionality of a Number of Provisions of Articles 401.3, 401.5, 401.8 and 401.17 of the Criminal Procedure Code Following a Complaint of S.S. Agaev, A.Sh. Bakayan and others" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

65. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 16, 2000 № 238-О "On the Complaint of TOO Ekont on the Violation of Constitutional Rights and Freedoms by Separate Provisions of Articles 231, 247, 279, 371 and 379 of the Customs Code of the Russian Federation" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

66. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 16, 2006 № 70-О [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

67. Decision of October 23, 2014 № . 2481-О "On refusal to accept for consideration the complaint of Platonov Vladimir Vladimirovich on violation of his constitutional rights by points 1 and 2 of article 445 of the Civil Code of the Russian Federation»[Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

68. Decision of 27.06.2017 № 1209-O "On refusal to accept for consideration the complaint of Shabanov Ivan Aleksandrovich on violation of his constitutional rights by paragraphs 1 and 2 of article 138 of the Tax Code of the Russian Federation" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

### **Decisions and Rulings of the Supreme Court of the Russian Federation**

69. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the RF of November 26 , 2019 № 49 "On Certain Issues Arising in Court Practice in connection with the Entry of the Customs Code of the Eurasian Economic Union into Force" // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

70. Ruling of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 12, 2016 № 18 "On Certain Issues Arising from the Application of Customs Legislation by Courts" // Rossiyskaya Gazeta. 18.05.2016. № 6973 (105).

71. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation № 50 of 25 December 2018 "On Practice of Court Consideration of Cases of Challenging Regulatory Legal Acts and Rulings Containing Legislative Interpretation and of Regulatory Nature" // Rossiyskaya Gazeta № 6. 15.01.2019.

72. Decision of the RF Supreme Court of February 10, 2015 № A40-167282/13 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

73. Decision of the RF Supreme Court of July 20, 2016 № 58-KГ16-12 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

74. Cassational ruling of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation № 41-KГ17-23 of October 4, 2017 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

75. Cassational ruling of the RF Supreme Court of June 01, 2017 № 74-KГ17-6 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

76. Cassational ruling of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation № 78-KA19-2 of April 12, 2019 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

77. Appellate decision of Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Russian Federation № 45-АПГ18-22 of 30.01.2019 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

78. Decision of the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of Russian Federation 308-КГ17-6729 on case № А53-5001/2016 of November 11, 2017 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

79. Decision of the Chamber for Commercial Disputes of the Supreme Court of Russian Federation of October 31, 2017 № 305-КГ17-5672 in case № А40-101850/2016 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

80. Decision of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation № 5-КА19-11 of May 24, 2019 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

81. "The Digest of Court Practice on Issues Arising in Cases Related to Competition Protection and to Administrative Violations in the Mentioned Sphere" (approved by the Presidium of the Supreme Court of the RF on March 16, 2016) // The Bulletin of the Supreme Court of the RF. № 9. September. 2016

### **Decisions and Rulings of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation**

82. Decision of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF № 57 of July 30, 2013 "On Certain Issues Arising from the Application of Part One of the Tax Code of the Russian Federation by Arbitration Courts" [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

83. Decision of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the RF № 58 of July 30, 2013 "On Certain Issues Arising in Court Practice when Considering Cases of Challenging Regulatory Legal Acts in Arbitration Courts"// "Economy and Life" (Accounting Supplement). № 35. 06.09.2013

84. Decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF № 8815/07 of November 20, 2007 on case № А41-К2-19605/06 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

85. Decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF № 5172/09 of July 28, 2009 on case № A58-2053/08-0325 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

86. Decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the RF № 13065/10 of February 01, 2011 // [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

87. Decision of the Supreme Arbitration Court of the RF of May 31, 2007 № 5833/07 on case № A76-14147/2006-46-756 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus".

88. Decision of the Supreme Arbitration Court of the RF № BAC-7600/13 of June 21, 2013 on case № A32-17829/2011 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

#### **Decisions of other courts of the Russian Federation**

89. Ruling of Federal Arbitration Court of Eastern Siberian District of April 23, 2008 № A33-2850/07-Φ02-7574/07 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

90. Ruling of Arbitration Court of Appeal №7 of April 5, 2010 № 07АП-1743/10 on case № A45-26767/2009 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus".

91. Ruling of Federal Arbitration Court of Eastern Siberian District of January 31, 2011 on case № A33-1709/2010 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

92. Ruling of Federal Arbitration Court of Volga-Vyatka District of June 21, 2011 on case № A29-9294/2010 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

93. Ruling of Federal Arbitration Court of Volga District of October 24, 2011 on case № A12-8891/2010 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

94. Ruling of Federal Arbitration Court of Volga District of March 14, 2012 on case № A06-5448/2011 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

95. Ruling of Federal Arbitration Court of North Western District of June 20, 2012 on case № A26-4003/2011 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

96. Ruling of Federal Arbitration Court of Western Siberian District of October 2, 2012 on case № A45-14305/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

97. Ruling of Federal Arbitration Court of North Caucasus District of January 21, 2013 on case № A53-10360/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

98. Ruling of Federal Arbitration Court of Ural District № Ф09-2452/14 of May 23, 2014 on case № A07-11968/2013 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

99. Ruling of Arbitration Court of Moscow District № Ф05-17019/2014 of February 16, 2015 on case №A41-17224/14 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

100. Ruling of Arbitration Court of Moscow District № Ф05-2659/2015 of March 24, 2015 on case № A41-17356/14 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

101. Ruling of Arbitration Court of Volga District of № Ф06-3958\2015 of January 26, 2015 on case № A55-298971-2014 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

102. Ruling of Arbitration Court of Moscow District № Ф05-1757/2017 of March 07, 2017 on case №A40-36957/2016 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus".

103. Ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District № Ф08-6210/2015 of July 22, 2016 on case №A78-3550/2009 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

104. Ruling of Federal Arbitration Court of North Western District of April 17, 2018 on case № A56-52380 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

105. Ruling of Arbitration Court of Appeal №4 of June 18, 2012 on case № № A78-1142/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

106. Ruling of Arbitration Court of Appeal №5 of December 21, 2015 № 05АП-10666/2015 on case № A51-16749/2014 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

107. Ruling of Arbitration Court of Appeal №12 of August 22, 2017 № 12АП-9016/2017 on case № A12-15975/2017 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

108. Ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District № Ф08-9124/2017 of December 18, 2017 on case № A15-3874/2016 // [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

109. Ruling of Arbitration Court of Northern Caucasus District № Ф08-11727/2018 of February 05, 2019 on case № A15-3874/2016 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

110. Ruling of Arbitration Court of Western Siberian District № Ф04-2542/2019 of July 05, 2019 on case № A81-6390/2018 // [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

111. Ruling of Arbitration Court of Appeal №4 of August 16, 2012 on case № A19-7223/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus".

112. Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-14926/2017 of July 17, 2017 on case № 2a-435/2017 // [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

113. Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-19698/2018 of September 19, 2018 on case № 2a-2330/2018 // [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

114. Appellate decision of St.Petersburg City Court № 33a-22042/2018 of November 21, 2018 on case № 2a-2407/2018 // [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

115. Appellate decision of Court of Khanty-Mansijsk Autonomous District - Yugra of April 12, 2016 on case № 33A-2745/2016 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

116. Decision of Arbitration Court of Moscow District № A41-57471/17 of October 17, 2017 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

117. Materials on case № A56-55372/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

118. Materials № A56-42615/2013 and № A56-79076/2013 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

119. Materials on arbitration case № A56-9602/2013 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

120. Decision of Chelyabinsk Regional Court of July 28, 2011 on case № 33-8160/2011 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

121. Cassational ruling of Volgograd Regional Court of November 11, 2011 on case № 33-14214/11 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

122. Appellate decision of Omsk Regional Court of March 14, 2012 on case № 33-1752/12 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

123. Appellate decision of Samara Regional Court of May 22, 2012 on case № 33-4489/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

124. Decision of Arbitration Court of Trans-Baikal Territory of July 09, 2012 on case № A78-3119/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

125. Decision of Leningrad Regional Court of August 21, 2012 on case № 7-520/2012 [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus"

126. Appellate decision of Omsk Regional Court of February 12, 2014 on case № 33-713/2014 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

127. Appellate decision of Saratov Regional Court of October 02, 2014 on case № 33-5628 [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus»

### **Decisions of administrative bodies**

128. Decision of Federal Tax Service of Russia of 16.08.2016 № CA-4-9/14966@ // [Electronic source] Accessed through Information System "Consultant Plus"

129. Decision of Federal Tax Service of Russia of 27.09.2016 № CA-3-9/4423@ // [Electronic source] Accessed through Information System "Consultant Plus"

130. Decision of Federal Tax Service of Russia of 06.07.2017 № ЕД-4-9/13080@ // [Electronic source] Accessed through Information System "Consultant Plus"

131. Decision of Federal Tax Service of Russia of 28.11.2017 № CA-4-9/24046@ // [Electronic source] Accessed through Information System "Consultant Plus"

132. Decision of Federal Tax Service of Russia of 24.05.2018 № CA-4-9/9911@ // [Electronic source] Accessed through Information System "Consultant Plus".

133. Decision of Federal Tax Service of Russia <responsible for a constituent entity of the Russian Federation> of 28.06.2013 // [Electronic source] // Decisions on complaints | Federal Tax Service of Russia| 78 St.Petersburg. Available at: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=)



134. Decision of Federal Tax Service of Russia of 12.09.2013 // [Electronic source] // Decisions on complaints | Federal Tax Service of Russia| 78 St.Petersburg. Available at:

[https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=12.09.2013&dt=12.09.2013&sort=)

135. Decision of Federal Tax Service of 08.10.2013 [Electronic source] // Federal Tax Service. Available at: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/62.doc](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/62.doc)

136. Decision of Federal Tax Service of 01.11.2013 [Electronic source] // Federal Tax Service. Available at: [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=](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=)

137. Decision of Federal Tax Service of 14.01.2014 [Electronic source] // Federal Tax Service. Available at: [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=](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=)

138. Decision of Federal Tax Service of Russia <responsible for a constituent entity of the Russian Federation> of 23.09.2014 // [Electronic source] // Decisions on complaints | Federal Tax Service of Russia| 78 St.Petersburg. Available at: [https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint\\_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=](https://www.nalog.ru/rn78/service/complaint_decision/1.html?c=0&to=0&n=0&th=&novr=0&vs=0&df=23.09.2014&dt=23.09.2014&sort=)

139. Decision of Federal Tax Service of Russia of 20.01.2015 [Electronic source] // Federal Tax Service. Available at: [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya\\_po\\_galobam/35p.docx](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/resheniya_po_galobam/35p.docx)

### **Decisions of courts of the European Union**

140. CJCE, 13 février. 1979, Hoffmann-La Roche c/ Commission [Vitamines], affaire 85/76 // Rec. 461

141. CJCE, 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor, Affaires jointes 205 à 215/82 [Electronic source] // Journal d'Actualités des Droits européens. Available at: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753>

142. CJCE, 19 octobre 1983, Lucchini c/ Commission, aff. 179/82, pt 27 // Rec. 3083
143. CJCE, 29 janvier 1985, F. c/ Commission, aff. n° 228/83, pt 23 // Rec., 275. 480
144. CJCE, 10 juillet 1986, Belgique c/ Commission, affaire 234/84 // Rec. 2263
145. CJCE, 18 octobre 1989, Orkem c/ Commission, affaire 374/87 // Rec. 3283
146. CJCE, 10 novembre 1993, Otto, affaire C-60/92 // Rec. I. 5683.
147. CJCE, 29 juin 1994, Fiskano c/ Commission, affaire C-135/92. // Rec. I. 2885
148. CJCE, 11 janvier 2001, Kofisa Italia Srl, C-1/99 et Siples Srl, C-226/99 [Electronic source] // Journal d'Actualités des Droits européens. Available at: <http://jade.u-bordeaux4.fr/?q=book/export/html/753>
149. CJUE, 1ère Chambre, 13 mars 2014, Global Trans Lodzhistik OOD / Nachalnik na Mitnitsa Stolichna, affaires jointes [Electronic source] // Curia Available at: [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=F&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d6c5f869bc1f6741239450ce96a26bdfe4.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Re0?doclang=F&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=149133&occ=first&dir=&cid=530034)
150. TPI, 11 juillet 2002, Hyper c/ Commission, affaire T-205/99 // Rec. 2002, p. II-03141
151. TPI, 8 juillet 2008, Franchet et Byk, affaire T-48/05 [Electronic source] // Curia Available at: [/http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=T-48/05&td=ALL](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&jur=C,T,F&num=T-48/05&td=ALL)
152. TPI, 2 septembre 2009, El Morabit c/ Commission, affaire T-37 et 323/07 // Rec. II. 131\* Pub. Somm

### **Decisions of French courts**

153. Décision N° 69-55 L du 26 juin 1969 // Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, p.27, Actualité juridique 1969, p. 563
154. Décision N° 71-44 DC du 16 juillet 1971 // Journal officiel du 18.07.1971, p. 7114

155. Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 // [Electronic source] // Dalloz  
Available at: [http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN\\_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf](http://actu.-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JUIN_2012/conseil-constitutionnel-2006-535.pdf)
156. Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 // Journal officiel du 3 août 2006, page 11541, texte n° 2
157. CE, 13 avril 1881, Bansais // Rec., p. 430, S., 1882, III
158. CE, 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244. Rec. p. 913
159. CE, du 19 février 1909, 27355 // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT0000076333872>
160. CE, 20 juin 1913 // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007631577&dateTexte>
161. CE, du 3 novembre 1922, 74010 // Lebon
162. CE, Section, du 10 janvier 1930, 97263 05822 // Lebon
163. CE, 4 mars 1949, Sieur Trèbes et autres, req. nos 88959, 90561, 90885 et 91603 // Rec. Lebon 105
164. CE, 17 février 1950, Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte // Rec. Lebon p. 110
165. CE, Assemblée, du 22 juin 1951, 00590 02551 [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636581&dateTexte=>
166. CE, Assemblée, 13 mars 1953, 07423, [Electronic source] // Legifrance. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007637323&dateTexte=>
167. CE sect., 24 janvier 1958, Meallet // Rec., p. 43
168. CE, 4 mai 1959, Sieur Jugeau, req. n° 32083: Lebon 287
169. CE, Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier // Rec., p. 60

170. CE, 8 nov. 1963, Ministre de l'Agriculture c/ Coopérative d'insémination artificielle // AJDA 1964
171. CE, 24 octobre 1969, Gougeon ; 12 novembre 1969, Pasquier // AJDA 1979.707
172. CE, 6 avril 1973, requête numéro 86690, Jacques // Rec. p.288
173. CE, 11 juin 1980, requête numéro 11673, Ministre de l'Economie et des Finances c. Commune de Mauzé-Thouarsais, // Rec. p.265 ; Dr. fisc. 1981, 912 et 1434, concl. Fabre
174. CE, 16 novembre 1984, 5<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-sections réunies, N° 39565 // [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007698297>
175. CE, 29 mars 1985, Testa, N° 45311;46374 // Rec. p. 93
176. CE, Assemblée, du 3 février 1989, 74052 // Lebon, CE, Assemblée, 24/03/2006, 288460 // Lebon
177. CE, 25 mars 1994, 5/3 ssr, N° 124765 // Recueil Lebon
178. CE Sect., 30 juin 1995, requête numéro 119848, Dame Coutaud // Quot. Jur. 31 octobre 1995, p.3 ; Dr. fisc. 1996, p. 121, 37
179. CE, 4 novembre 1996, Département de la Dordogne, n°114956 // Rec., p. 433
180. CE, sect., 28 mars 1997, requête numéro 165318; Féd. des comités de défense contre le tracé est de l'autoroute A 28 // Recueil Lebon
181. CE, ass., 3 décembre 1999, Caisse de crédit mutuel de Bain Tresboeuf, Rec. p. 397
182. CE, 12 octobre 2001, Société Produits Roche // Rec. 463, n° 237376
183. CE, Assemblée, du 26 octobre 2001, 197018 // Lebon
184. CE, 13 février 2006, Sté Fiducial Informatique et Sté Fiducial Expertise // Rec. 67
185. CE, 26 mars 2008, requête numéro 278858, Association pro-musica // BDCF 2008, n°80, concl. Sénors ; JCP A 2008, 2175, note Dieu

186. CE, 7 octobre 2009, Ouahrirou, n° 322581 // AJDA, 2009, p. 1862, obs. M.-C. de Montecler, JCP, 23 novembre 2009, note M.-C. Rouault

187. CE, 04 juin 2014 N°° 370515, 2me / 7me SSR [Electronic source] // Legifrance. Available at: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v\\_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16](http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do;jsessionid=04B7DFAC2B46EC87959E1BBF1BC90494.tpdjo15v_2?oldAction=rechExpJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000029046224&fastReqId=75840008&fastPos=16)

188. CE, 10ème / 9ème SSR, 11/05/2015, 379356 // Publié au recueil Lebon

**Monographs, collected works and chapters thereof**

189. Barenboim P.D. The Correlation of the Doctrine of the Rule of Law and that of the Constitutional State as the Core Issue of the Philosophy of Law and Constitutionalism // Moscow: "LUM", 2013 - 125 p. (from russian)

190. Vasilyeva A. F. Service State: Administrative and Legal Research of Public Services in Germany and Russia: A Monograph. Moscow: Russian Academy of Justice. 2012. 332p. (from russian)

191. Vinnitsky A.V. Public Property. - Moscow: Statute, 2013. – 732 p.) (from russian)

192. Norms of Law: Theoretical and Legal Research: A Monograph / Yu. R. Baryshnikova, R.G. Valiev, T.V. Gubaeva and others; ed.-in-chief T.V. Gubaeva, A.V. Krasnov; Russian Academy of Justice. Moscow: Jurisprudence, Russian Academy of Justice, 2014. 164 p. (from russian)

193. Ihering R. The Purpose of Law. Ed. by: V. R. Litskaya (Trans.); Trans. by: N. F. Deryuzhinsky, N. V. Muravyov. // St. Petersburg: Publishing House of N. V. Muravyov, 1881. - 425 p. (from russian)

194. Zagryatskov M. D. Administrative Justice and the Right of Complaint in Theory and Legislation: Development of the Idea and Principles of Administrative Justice; Administrative Process and the Right of Complaint in Soviet Legislation; Administrative and Financial Order and Financial Complaint. // 2nd ed., revised and updated -Moscow: Law and Life. 1925. -244 p. (from russian)

195. Zelentsov A. B. Administrative and Legal Dispute: Issues of Theory: Monograph. - Moscow: Publishing House of RUDN. 2005. - 732p. (from russian)

196. Carss-Frisk M., Zherebtsov A.N., Merkulov V.V. and others. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Article 1 of Protocol № 1 Right to Property. Precedents and Comments. -Moscow. 2002. -112 p. (from russian)

197. Lazarev B. M. Competence of a State Body. Soviet State and Law. 1968, № 11. P. 33. (Cit. ex. Chechot D. M. Administrative Justice: Theoretical Problems // Leningrad state University named after A.A. Zhdanov. -Leningrad: Publishing House of Leningrad State University, 1973. -134 p. P 69) (from russian)

198. Malko A.V., Subochev V.V., Sheriev A.M. Rights, Freedoms and Legitimate Interests: Problems of Legal Support. Moscow: Norma: Infra-M. 2010. -192 p. (from russian)

199. Ryazanovsky V. A. Unity of the Proceedings // Moscow. 2005. -74 p. (from russian)

200. Starilov Yu. N. Administrative Justice: Problems of Theory // Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Emergence of Administrative Procedural Legislation / ed. by Doctor of Law, Professor Yu. N. Starilov. - Series: Anniversaries, Conferences, Forums. - Issue 7. - Voronezh: Publishing house of Voronezh State University. 2013. - 144 p. (from russian)

201. Talapina E.V. Public Administration in the Information Society (Legal Aspect): A Monograph. -Moscow: Jurisprudence. 2015. 192 p. (from russian)

202. Tereshchenko L.K. Modernization of Information Relations and Information Legislation: A Monograph. - Moscow: The Institute of Legislation and Comparative Law, INFRA-M, -2013. -227p. (from russian)

203. Tereshchenko L.K., Ignatyuk N.A. What an Entrepreneur Must Know about Licensing Procedures. - M.: Justicinform, 2005. -192 p. (from russian)

204. Chechot D. M. Selected Works on Civil Procedure // St.Petersburg. 2005. - 616 p. (from russian)

205. Khavanova I.A. Tax Complaint: Comparative Research in Law/ edited by Kucherov I. I. // -Moscow: Jurisprudence, 2013. -184 p. (from russian)

206. Chechina N. A. The Main Trends in the Development of the Soviet Civil Procedural Law // -Leningrad. 1987. -104 p. (from russian)

**Textbooks, training aids and other educational editions, scientific and practical manuals**

207. The Administrative Jurisdiction of Tax Bodies: A Textbook / E.A. Alekhin, L.M. Vedernikov, A.M. Voronov and others; edited by M.A. Lapina. -Moscow: All-Russian State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation. - 2012. -346p (from russian)

208. Civil Process: A Textbook / Argunov V.V., Borisova E.A., Bocharova N.S. and others; ed. by Treushnikov M.K. 5th ed., revised and updated. // -Moscow: Statute. 2014. -960 p. (from russian)

209. Constitutional Law of Russia: A Textbook (3rd edition, revised and updated) Bezrukova A.V. // Moscow: Justicinform. 2015. -304 p. (from russian)

210. Vaskovsky E.V. A Textbook of Civil Procedure // 2nd ed. -Moscow, 1917. -571 p. (from russian)

211. French Code of Administrative Justice. Edited by: Bechet-Golovko K., Talapina E. V. // -Moscow: Prospekt. 2019.-448 p. (from russian)

212. Vedel G. Administrative Law of France. Translated from French / Vedel G.; ed. by Krutogolov M. A.; Translated by Entin L. M. // -Moscow: Progress, 1973. - 512 p. (from russian)

213. Tyutin D.V. Tax Law: A Course of Lectures // Information System «Consultant Plus». 2013 (from russian)

214. Kozlova E.I., Kutafin O.E. The Constitutional Law of Russia: A Textbook // 3rd ed., revised and updated. -Moscow: Jurist, 2004. - 587 p. (from russian)

215. Leshchina E.L., Magdenko A.D. Administrative Procedural Law: A Course of Lectures. - Moscow: Russian State University of Justice. -2015. -310 p. (from russian)

216. Maksyutin M.V. The Theory of the Jurisdictional Process: A Study Guide // – Moscow: Publishing house of MPSU. 2004. -200 p. (from russian)

217. Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of State and Law: A Textbook. Moscow: Jurist, 2004. 512 p. (from russian)

**Thesis Researches and Author's Abstracts of Thesis Researches**

218. Arapov N.A. The Principle of Maintaining Citizens' Trust in Law and State Actions in Russian Constitutional Law and Justice: A Thesis of a Candidate of Legal Sciences: 12.00.02 / Arapov Nikita Aleksandrovich; Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «St. Petersburg State University». - St. Petersburg. 2015. -277 p. (from russian)

219. Yurkov B. N. Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet State Administration: a PhD Thesis in Law: 12.00.03 / Kharkiv Law Institute named after F.E. Dzerzhinsky. - Kharkiv, 1988. -440 p. (from russian)

220. Yadrikhinsky S.A. The Protection of Rights and Legitimate Interests of Taxpayers as Legal Entities (Financial and Legal Aspect): A Thesis of a Candidate of Legal Sciences: 12.00.14 / Yadrikhinsky Sergey Alexandrovich. Moscow State Law Academy. Moscow. 2007. -224 p.

221. Andreev D.S. Defective Administrative Legal Acts: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law.12.00.14 / Andreev Denis Sergeevich; Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. - Moscow, 2011. -25 p. (from russian)

222. Davydova E.V. The Pre-Trial Procedure for Appealing Decisions, Actions (or Inaction) of Customs Authorities and their Officials: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Davydova Ekaterina Vyacheslavovna; - Moscow. 2008. -22p. (from russian)

223. Budarina V. A. Administrative Complaint: Substantive and Procedural Legal Research: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14/ Budarina Victoria Aleksandrovna; - Voronezh. 2007. -24p. (from russian)

224. . Ivanova L.V. Administrative Appeal against Violations of the Rights and Freedoms of Citizens, Legal Entities and Individual Entrepreneurs: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Ivanova Lilia Vasilievna; Omsk Academy of the RF Ministry of the Interior. - Omsk, 2005. -23 p. (from russian)



225. Kameneva E.N. Defective Acts of Legislative and Executive Authorities: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law. 12.00.02 /E.N. Kameneva; -Moscow, 2002. -24 p. (from russian)

226. Tonoyan G.Kh. The Institution of Appeal in Administrative Law: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.14 / Tonoyan Gaik Khorenovich; [Place of thesis defense: Moscow University of Russia's Interior Ministry] -Moscow, 2008. -28 p. (from russian)

227. Yurkov B. N. Problems of Judicial Control and Supervision in the Soviet State Administration: Author's Abstract of the PhD Thesis in Law: 12.00.23 / Kharkiv Law Institute named after F.E. Dzerzhinsky. - Kharkiv, 1988. -27 p. (from russian)

**Articles published in academic and other periodicals as well as in collections of materials of scientific events, individual non-serial documents**

228. Abolonin V.O. German Law "On support for Mediation and Other Forms of Non-Judicial Conflict Resolution" (Mediations G) (with a brief explanation) // The Bulletin of Civil Procedure.2013. № 5. -P. 203 – 217 (from russian)

229. Anokhin V. S. The Judicial System of the Russian Federation: Problems and Ways of Improvement // The Arbitration and Civil Procedure. 2013. № 3. -P. 6–11 (from russian)

230. Aranovsky K.V., Knyazev S.D. Using the Invitation // Journal of Russian Law. - 2007. - № 10. - P.151-162 (from russian)

231. Aranovsky K. V. On Written Proceedings in the Constitutional Justice of Russia // Journal of Constitutional Justice. 2011. - №2. - P. 18-24 (from russian)

232. Artyukh A.A. Deterioration of the Taxpayer's Position as a result of Administrative Consideration of their Complaint. Experience of Germany // Tax Specialist. 2010. № 3. -P. 77-85 (from russian)

233. Astafichev P.A. The Mechanism of Restricting Human and Civil Rights and Freedoms and the Problems of its Improvement // The Constitutional and Municipal Law. 2011. № 1. -P. 7-11 (from russian)

234. Astafichev P.A. The Principle of Combining Persuasion and Coercion in Administrative Law. The Bulletin of N. I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2019. № 2. P. 66-70 (from russian)

235. Afanasiev S. F. Application of the Principle of Prohibition of a Turn for the Worse in Civil Proceedings // The Russian Justice. 2011. № 7. -P. 21-24 (from russian)

236. Barykin M.Yu. Specific Features of Legal Regulation of a Legal Entity's Asset Freeze in the Framework of Enforcement Proceedings // Enforcement Law. 2013. № 1 (from russian)

237. Belov S. A. The Leningrad School of Administrative Law. Russian Law: Education. Practice. Science. -2011. -№1. -P. 18-28

238. Belov S. A. The Limits of the Universality of Constitutionalism: the Influence of National Values on the Practice of Decision-Making by Constitutional Courts // Comparative Constitutional Review. 2014. № 4. -P. 37–56 (from russian)

239. Belousova E.V. On the Correlation of Categories of "Competence", "Powers" and "Responsibilities" in the System of Local Self-Government // Administrative and Municipal Law. 2013. № 2. -P. 124–131 (from russian)

240. Bondar N. S. Legal Certainty - a Universal Principle of Constitutional Norm Control: Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. -2011. - № 10. – P. 4-10 (from russian)

241. Vagen V. Tax Law in the Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in 2005: based on the Materials of the 3rd International Research to Practice Conference. April 14-15, 2006, Moscow: Collected Works / [content by V. M. Zaripov]; ed. by S. G. Pepelyaeva // Moscow: Walters Clover. 2001. -384 p. (from russian)

242. Vasilevich G.A. Interpretation (Explanation) of Regulatory Legal Acts: Concept, Types, Legal Consequences // Journal of Russian Law. 2017. № 2. -P. 5–13 (from russian)

243. Vasilevich G.A. Transparency of the Activities of Officials as the Most Significant Means of Eliminating Conflicts of Interest // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2018. № 3. -P. 32 – 37 (from russian)

244. Vasilevich G.A. Digitalization of Law as a Means of Increasing its Effectiveness // Constitutional and Municipal Law. 2019. № 8. -P. 32 – 35 (from russian)

245. Voronin M.V. The Principles of Law and the System of Law // Legal World. -2012. - № 11. - P. 63-66 (from russian)

246. Gadzhiev G.A. The Principle of Legal Certainty and the Role of Courts in Ensuring it. Quality of Laws from the Russian Point of View // Comparative Constitutional Review. - 2012. - № 4. - P. 16-28 (from russian)

247. Gritsenko E.V. The European Doctrine of Proper Public Government and Prospects for its Introduction in Russian Law // Comparative Constitutional Review. 2013. №2. -P. 115 – 128 (from russian)

248. Gritsenko E.V. Public Legal Right as an Object for Judicial Protection // Journal of Constitutional Justice. -2016. -№ 4(52). -P. 27-30 (from russian)

249. Demin A. A. Openness of Government, Transparency - a Pressing Problem of Russian Administrative Law. The Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 2010. -№ 3 (12). -P. 22-30 (from russian)

250. Divin I. M. The Essence and Legal Nature of the Administrative Legal Dispute // The Russian Justice. 2012. № 1. -P. 40 – 44 (from russian)

251. Divin I. M. Transparency of Justice and Modern Information Technologies // Administrator of the Court. -2016. - № 3. - P. 9-11 (from russian)

252. Egortseva Yu. Yu. The Problem of the Efficiency of the Pre-Trial Procedure for Resolving Tax Disputes // Young Scientist. 2015. №1. P. 208-212 (from russian)

253. Efremov I.A. Unfestive Reflections on the Prosecution Service of the Russian Federation // The Lawyer. 2012. № 2. -P. 5-10 (from russian)

254. Zvyagin M.M., Safronov V.A. Administrative and Legal Regulation of the Principles of Complaint Proceedings in the Administrative Activities of Customs Authorities // Administrative and Municipal Law. 2010. № 1. -P. 5 – 14 (from russian)

255. Zelentsov A. B. Legal Rights and Legitimate Interests as an Object of Legal Protection in the System of Administrative Justice: Their Legal Nature and Types // *Administrative Law and Procedure*. 2017. - № 6. - P. 74-83 (from russian)

256. Zelentsov A.B., Yastrebov O. A. The concept of Public Administration in Modern Administrative Law (Comparative Legal Research)" // *The Bulletin of St.Petersburg University. The Law* P. 626–654 (from russian)

257. Zyryanov S. M., Lebedeva E. A., Spektor E. I., Garmayeva M. A. Pre-Trial Settlement of Disputes in Public Law // *Journal of Russian Law*. 2011. №11. -P. 21–33 (from russian)

258. Cassia P. The Implied Decision in the Administrative Law of France // *Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience*, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. -Moscow: Statute. 2011. -C. 194 – 220 (from russian)

259. Knyazev S. D. Principles of Administrative Law of the Russian Federation: Industry Format and Legal Significance // *State and Law*. 2003. № 10. (from russian)

260. Konovalov A.O. Certain Problems of Using the Judicial Method of Protecting the Constitutional Right to Access Information on the Activities of Courts (based on the materials of the Novosibirsk region) // *Relevant Problems of Russian Law*. 2013. № 9. -P.1101–1107 (from russian)

261. Korpina A. A. Tax Disputes: Their Concept, Classification and Ways to Resolve // *Taxes (A newspaper)*. 2016. №12. -P. 10. (from russian)

262. Krasnyukov A.V. The Influence of Court Practice on the Proving Process in Tax Law Enforcement // *Taxes*. 2014. № 3. -P. 35 – 38 (from russian)

263. Kudryavtsev M. A. The Concept of Human Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union // *International Justice*. 2013. № 2. -P. 40-54 (from russian)

264. Kuratov A.A. Envigorating the Institute of Adversarial Proceedings in Administrative Trial in Russia // *Russian Judge*. 2011. № 6. -P. 36 – 38 (from russian)

265. Kuryndin P. A. Certain Issues of the Correlation of Mandatory and Voluntary Pre-Trial Appeal (French and Russian approach) // *Relevant Problems of Administrative and Administrative Procedural Law Materials of the Annual All-Russian*

Research and Training Conference Dedicated to the Memory of Doctor Of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation V. D. Sorokin (Tribute to the 90th Anniversary of his Birth): in 3 parts. -2014. - P. 133-139 (from russian)

266. Kuryndin P. A. The French Doctrine of Implied (Implicit) Administrative Rulings and Prospects for its Application in the Russian Federation // Relevant Problems of Administrative Law. № 2. 2015. -№ 2. -P. 35 – 41 (from russian)

267. Kuryndin P. A. On the Development of Pre-Trial Appeal of Administrative Acts. New Approaches and Theories // LAP LAMBERT Academic Publishing. - Saarbrücken. -2015. -53p. (from russian)

268. Kuryndin P. A. Implementation of the Basic Principles of Law in the Framework of Pre-Trial Appeal of Administrative Rulings in France: Problems of the French Experience Introduction in Russia // Academic Journal of Law.2017. –№ 3 (69). –C. 46-60 (from russian)

269. Kuryndin P. A. The Right to Pre-Trial Appeal of Acts and Actions of Administrative Bodies: Peculiarities of Implementation in Russia and France // Relevant Problems of Russian Law. 2018. № 4 (89). - P. 77-85 (from russian)

270. Kustova O.A. Problems of Legal Regulation of Financial Procedures // Administrative Procedure in Economics: Problems of Improving Legal Regulation / ed. by Gritsenko E. V., Nogina O. A. St. Petersburg: The Publishing House of SPSU. 2010. -P. 202 – 216 (from russian)

271. Kustova M.V. Guarantees of a Taxpayer's Rights in Pre-Trial Appeal Procedures: Sequence of Legal Positions // The Bulletin of St.Petersburg University. The Law. -2018. -Vol. 9. -P. 353-369 (from russian)

272. Laval O. Administrative Transparency and the Development of Participatory Democracy. Lex russica (Russian Law). 2016. -№ 1. -P. 68-74 (from russian)

273. Mushta E.V. Appealing Non-Regulatory Legal Acts of the Antimonopoly Authorities // The Law. 2013. № 7. -P. 69 - 73 (from russian)

274. Magid N.I. Development and Improvement of the Soviet State Apparatus // "40 Years of Soviet Law". A Digest. Vol. II. Publishing House of Leningrad State

University, 1957. P. 98-123. (Cit. ex Remnev V.I. The Right to Complaint in the USSR. - Moscow: Juridicheskaya Literatura, 1964. -132 p. P. 36-37) (from russian)

275. Marzoeva I.O. Administrative Procedure for Appealing Decisions of Tax Authorities, Actions (Inaction) of Tax Authorities // Financial Law. 2008. № 3.- P. 19 – 23 (from russian)

276. Nikitin S.V. Concept and Forms of Judicial Compliance Assessment // An Anthology of Academic Thought: - Moscow: Statute 2008. - P. 554-564 (from russian)

277. Nogina O.A. Administrative Procedure in Tax Law // Administrative Procedure in Economics: Problems of Improving Legal Regulation / ed. by Gritsenko E. V., Nogina O. A. St. Petersburg: The Publishing House of SPSU. 2010. -P. 217 – 234 (from russian)

278. Nozdrachev A.F. Administrative Rulings: Concept, Signs, Development // Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. -Moscow: Statute. 2011. -P. 134-164 (from russian)

279. Nudnenko L.A., Khamaneva N.Yu. The New Law "On Citizens' Complaints": Advantages and Disadvantages // State and Law. 2007. № 3. -P. 5 – 15 (from russian)

280. Odarchenko A.I. On the Limits of Administrative Discretion // Law and Life. 1925. Book 6. P. 3 -12 (from russian)

281. Panova I.V. Administrative Proceedings or Administrative Trial? // Administrative Law and Procedure. -2013. -№ 5. -P. 20 – 27 (from russian)

282. Panova I.V. Out-of-Court and Pre-Trial Procedure for Consideration of Administrative Cases // The Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. -2013. -№ 7. -P. 126 – 161 (from russian)

283. Ponomarenko V. A. Civil Proceedings as a Service in the Electronic Service State // Lex russica. -2016. -№ 2. -P. 49 – 61 (from russian)

284. Pudelka J. The concept of Discretion in German Administrative Law and its Distinction from Judicial Discretion // The Bulletin of St.Petersburg University. The Law. Volume 8. Issue 4. -2017 -P. 443-451 (from russian)

285. Romanenkova S. V. The Concept of Electronic Justice, its Genesis and Implementation in the Law Enforcement Practice of Foreign Countries // The Arbitration and Civil Procedure. -2013. - № 4. - P. 26-31 (from russian)

286. Razgildeev A.V. Administrative Justice: the Experience of European countries, the USA and the Possibility of Using it in Russia // The Law. -2013. -№ 11. - P. 135 – 150 (from russian)

287. Rumyantsev A. The Place of the Constitutional Right to Appeal in the System of Fundamental Human and Civil Rights and Freedoms // Law and Life. 2006. № 105. P. 78. (cit. ex Zvyagin, M. M., Safronov V.A. Administrative and Legal Regulation of the Principles of Complaint Proceedings in the Administrative Activities of Customs Authorities // Administrative and Municipal Law. -2010. -№ 1. - P. 5–14. P. -8 (from russian)

288. Starilov Yu. N. Administrative Justice: Problems of Theory // Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of Theory and Emergence of Administrative Procedural Legislation / ed. by Doctor of Law, Professor Yu. N. Starilov. - Series: Anniversaries, Conferences, Forums. - Issue 7. - Voronezh: Publishing house of Voronezh State University. -2013. -3. 27 – 174 (from russian)

289. Starilov Yu.N. From the Long-Lasting Discussion to the Adoption of the Federal Law "On Administrative Procedures" // The Bulletin of Voronezh State University: "The Law" Series. -2017. - № 4. - P. 8-21 (from russian)

290. Stepanova O. A. The Implementation of the Principle of Adversarial Proceedings on Administrative Offenses // Administrative Law and Process. -2013. -№ 1. -P. 57 – 60 (from russian)

291. Syschikov I.S. The Institution of Taxpayers' Appeal against Decisions of Tax Authorities: Problems of Development in Modern Russia // VSU Bulletin. "The Law" Series. Voronezh. -2011. -№ 1. -P. 328 – 332 (from russian)

292. Talapina E. V. Journal of Russian Law. On the draft Federal Law on the Basics of Public Administration. -2016. № 3 (231). -P. 95-104 (from russian)

293. Talapina E. V. The Right to Information in the Light of the Public Legal Right Theory // Comparative Constitutional Review. -2016. - № 6. - P. 70-83. (from russian)

294. Talapina E.V. The Theory of Administrative Rulings: On the Draft Law on Public Administration // Laws of Russia. Experience. Analysis. Practice. -2016. - № 9. - P. 84 – 89 (from russian)

295. Tarasov A.M. E-Government: the Concept and System // Law and Cybersecurity. -2013. - № 2. - P. 10-21 (from russian)

296. Tikhomirov Yu.A. Comparative Legal Analysis of Public Administration Institutions // Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience, ed. by T.Ya. Khabrieva, Zh. Marku. -Moscow: Statute. 2011. -P. 13 – 19 (from russian)

297. Tikhomirov Yu. A. Management on the Basis of Law. - Moscow: Formula prava. -2007. - P. 356-372 (from russian)

298. Tropskaya S. S. Administrative Procedure for Appealing against Unlawful Actions and Decisions of State Bodies and Officials Violating the Rights and Legitimate Interests of an Individual Taxpayer // Financial Law. -2007. -№ 8. -P. 14 – 21 (from russian)

299. Troshina S. M. Measures of Prosecutor's Response // Legislation and economy. 2014. № 6. -P. 52 – 60 (from russian)

300. Fedoseeva N. N., Chaikovskaya M. A. The Idea and Essence of the E-Government Concept// The Russian Justice. -2011. - № 11. - P. 6-10 (from russian)

301. Fialkovskaya I. D. Administrative Justice: Problems of Theory and Statutory Regulation // The Bulletin of N. I. Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. "The Law" Series. UNN Publishing House. Nizhny Novgorod. -2000. -№ 1. -P. 205 – 211 (from russian)

302. Khavanova I.A. The Right to a Tax (Administrative) Complaint: Certain Issues of Theory and Practice // Financial Law. -2010. -№ 7. -P. 23 – 27 (from russian)



303. Shakiryaynov R. V. The Principle of Procedural Economy in Civil Proceedings in Action // The Bulletin of Civil Procedure. -2012. -№ 4. -P. 46 – 67 (from russian)

304. Sheveleva N.A. Financial Law: a New Stage of Development // News of Higher Educational Institutions. Law Studies. 2002. -№ 5 (244). -P. 5-12 (from russian)

305. Sheveleva N.A. The Modernization of the Russian System of Public Payments for Using Environmental Resources // The Lawyer of St. Petersburg . -2017. - № 1. - P. 38-50 (from russian)

306. Sheveleva N.A. Budget and Legal Status of Russian State Universities: Limits of Independence in the Disposal of Funds // Journal of Russian law. -2018. - № 12. - P. 72-87 (from russian)

307. Chebotareva A.A. E-Governance as a New Form of Relationship of an Individual, the Society and the State // State Power and Local Self-Government. 2011. - № 6. - P.18 – 22 (from russian)

308. Chuksina V.V. Out-of-Court Protection of Human Rights: the Post-Ombudsman Institutions // The Constitutional and Municipal Law. -2011. -№ 6. -P. 33 - 34. (from russian)

309. Yakovlev V.F., Talapina E.V. The Role of Public and Private Law in Regulating the Economy // Journal of Russian Law. -2012. -№ 2. -P. 5 - 16. (from russian)

310. Yakovlev G.S. Administrative Apparatus: Principles of Organization. Moscow: Juridicheskaya Literatura, 1974. P. 15. (cit. ex Zvyagin M. M., Safronov V.A. Administrative and Legal Regulation of the Principles of Complaint Proceedings in the Administrative Activities of Customs Authorities // Administrative and Municipal Law. -2010.- № 1. -P. 5 - 14. P. 8.) (from russian)

311. Yarkov V.V. Is it Permissible to Appeal in Court Regulatory Legal Acts (or their Individual Provisions) that Have Become Invalid? // The Bulletin of Civil Procedure. -2016. - № 2. - P. 44-64 (from russian)

312. Yarkov V.V. Principles of Administrative Proceedings: General and Special Ones // The Law. -2016. - № 7. - P. 52-60. (from russian)

### **Academic sources in foreign languages**

313. Aderno A. Le silence de l'administration vaut désormais accord ... en principe . [Electronic source] // SEBAN et ASSOCIES. Available at: [http://www.seban-](http://www.seban-associés.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107)

[associés.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID\\_newsletter=107](http://www.seban-associés.avocat.fr/?module=actualites&page=4&article=104&ID_newsletter=107)

314. Auby J.B., Cruzel-Metayer L. Administrative Law in France // Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. Intersentia Antwerpen, 2007. P. 87. (cit.ex Razgildeev A. V. Administrative Justice: the Experience of European countries, the USA and the Possibility of Using it in Russia // The Law. 2013. № 11. P. 140).

315. Bénassy-Quéré A. Les taux d'intérêt. Ed. La Découverte. 1998

316. Braibant G. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Témoignage et commentaires // Paris, Éd. du Seuil.2001. 329 p.

317. Brisson J.F. Les recours administratifs en droit public français : contribution à l'étude du contentieux administratif non juridictionnel // L.G.D.J. 1996 - Administrative courts - 494 p.

318. Chabanol D. Code de justice administrative annoté et commenté // 7e éd. Le Moniteur. 2004.

319. Chapus R. Droit administratif général // T1.Monchrestien. 1998

320. Chapus R. Droit administratif général, Montchrestien, tome 1, 15ème éd. 2001, n° 668.

321. Chauvet C. Le pouvoir hiérarchique. La these, soutenue le 08-12-2011 à Paris 2 , dans le cadre de Ecole doctorale Georges Vedel Droit public interne, science administrative et science politique (Paris), Sous la direction de Yves Gaudemet // Bibliothèque de l'Université Panthéon-Assas (Paris)

322. Costa D. L'influence du droit européen sur la procédure administrative française. AJDA 2002 p. 1394

323. Cristau A. La notion d'atteinte à un intérêt légitime ou la légitimité de l'intérêt lésé, Paris, édité par l'auteur. 1997

324. De Laubadère A., Moderne F., Delvolvé P. *Traité des contrats administratifs*, 2ème éd., 2 vol. LGDJ. 1984;
325. De Laubadère A. *Manuel de droit administratif*. Paris. 1976
326. Delaunay B. *Les recours administratifs préalables obligatoires en Allemagne*, Conseil d'Etat, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, Doc. fr. 2008.
327. Delaunay B. *Les réformes tendant à améliorer les relations des citoyens avec les administrations* // AJDA. 2011. 1180 p.
328. Dupuis G. *La définition de l'acte unilatéral*. Mélanges Eisenmann. 1975
329. Eisenberg E. *L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles - Étude comparative en France et en Allemagne* // Paris. L'Harmattan. 2000
330. Chabanol D. *Code de justice administrative annoté et commenté*. 7e éd. Le Moniteur. 2004.
331. Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R. *Droit constitutionnel* // Dalloz. 11 ED. 2008. 1046 p.
332. Ferrari P. *Les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000* // AJDA. 2000. p. 471 – 485
333. Foulquier N. *Les droits publics subjectifs des administrés* // *Colloques et Débat*. LexisNexis. 2011
334. Foulquier N. *Les droits publics subjectifs des administrés* // Dalloz. Volume 25
335. Fromont M. *Les modes alternatifs de règlement des litiges: l'exemple allemande* // AJDA/ 1997
336. Gabolde C. *Procédure des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel* // 6e éd. Dalloz. 1997
337. Gaudemet Y. *Les méthodes du juge administrative. La thèse* // LGDJ. BDP, t. 108. 1972.

338. Galligan D. J. Pouvoir discrétionnaire et principe de légalité (Pouvoir discrétionnaire de l'administration et problèmes de responsabilité. 25 colloque de droit européen. Oxford. Royaume-Uni, 27-29 septembre 1995 // Strasbourg. 1997

339. Gaudemet Y. Les méthodes du juge administratif, thèse // LGDJ. BDP, t. 108. 1972.

340. Gilbert G. Le droit au juge: droit ou slogan? [Electronic source] // Asmp-le droit au juge : droit ou slogan? Available at: [http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011\\_10\\_24\\_guillaume.htm](http://www.asmp.fr/travaux/communications/2011_10_24_guillaume.htm)

341. Goffaux P. Dictionnaire élémentaire de droit administratif // Bruylant

342. Gognetti J. La notion d'ordre public. La thèse, soutenue en 1998 à Reims . Sous la direction de Bernard Touret

343. Guglielmi G., Koubi G. Droit de service public // Montchrestien.2000.

344. Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques // Paris. P. Larose. 1900-1901

345. Hauriou M. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique et la véritable nature de ces règlements // Note sous Conseil d'Etat. 6 décembre 1907. Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244/ S. 1908.3.1

346. Hoellbacher M. Taxpayer rights in Austria // The Confederation Fiscale Europeenne at 50 years. 2008. P. 120 (cit.ex Khavanova I.A. Tax Complaint: Comparative Research in Law/ edited by Kucherov I. I. // -Moscow: Jurisprudence, 2013. -184 p P. 111)) (from Russian)

347. Jèze G. Les principes généraux du droit administratif. Théorie générale des contrats de l'Administration // 3ème éd. 1er vol. Giard. 1934; 2ème et 3ème vol. LGDJ. 1936

348. Latournerie M.A. La portée juridique du silence de l'administration en droit français [Electronic source] // La portée juridique du silence de l'administration en droit français. Available at: <http://www.comitasgentium.com/fr/devenirauteur4/item/163-la-portee-juridique-du-silence-de-l-administration-en-droit-francais#2>

349. Michelet K. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la procédure administrative non contentieuse // AJDA 2002 p. 949 - 955
350. Macera B.-Fr. Les actes détachables dans le droit public français // Presses Universitaires de Limoges – Pulim.
351. Olivier J. Les fondations de la théorie des droits publics subjectifs dans la pensée de Georg Jellinek //[Electronic source] // Available at: [http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les\\_fondations\\_de\\_la\\_theorie\\_des\\_droits\\_publics\\_subjectifs\\_dans\\_la\\_pensee\\_de\\_Georg\\_Jellinek](http://signal.sciencespo-lyon.fr/article/234247/Les_fondations_de_la_theorie_des_droits_publics_subjectifs_dans_la_pensee_de_Georg_Jellinek)
352. Pànchaud A. Revue internationale de droit comparé // 1962. Volume 14, Numéro 4. P. 677-697
353. Pellissier G. Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs. Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l'ordre juridique français // RFDA 1998 p. 317.
354. Poulet-Gibot Leclerc N. Le Conseil d'État et le contenu de la motivation des actes administratifs // Chronique Dalloz. 1992.
355. Prévédourou E. Les recours administratifs obligatoires: étude comparée des droits allemand et français // LGDJ. 1996
356. Raynaud F., Fombeur P. Régime des décisions tacites d'acceptation // AJDA 1999. p. 122 – 127
357. Richer L. Droit des contrats administratifs // LGDJ (coll. Manuels). 2012.
358. Rouault M.-C. Droit administratif // Paris : Gualino éditeur, 2004. 558 p. (cit. ex Talapina E. V. Modernization of Public Administration in the Information Society: Information and Legal Research: a PhD Thesis in Law: 12.00.13 / Talapina Elvira Vladimirovna; [Place of thesis defense: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. – Moscow. 2015. 469 p. P. 283.) (from russian)
359. Runavot M.-C. La «bonne administration»: consolidation d'un droit sous influence européenne // Revue française de droit administratif. № 2, mars-avril 2010
360. Savignac J.-Ch. Les administrtrions de la France // MASSON.Paris.1995.
361. Schmidt-Assmann E. Principes de base d'une réforme du droit administratif (parties 2 et 3) // RFDA. 2008. № 4 (cit.ex Talapina E. V. Modernization

of Public Administration in the Information Society: Information and Legal Research: a PhD Thesis in Law: 12.00.13 / Talapina Elvira Vladimirovna; [Place of thesis defense: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. – Moscow. 2015. - 469 p. P. 283)) (from russian)

362. Terré F. Introduction générale au droit // Paris : Dalloz, 2006. (cit. ex Talapina E. V. Modernization of Public Administration in the Information Society: Information and Legal Research: a PhD Thesis in Law: 12.00.13 / Talapina Elvira Vladimirovna; [Place of thesis defense: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. – Moscow. 2015. - 469 p. P. 284)) (from russian)

363. Tifine P. Etendue du contrôle juridictionnel [Electronic source] // Droit administrative français. Available at: [http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh\\_-asWSo](http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/17/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-2/#.VOBh_-asWSo)

364. Vedel G., Delvolvé P. Le système français de protection des administrés contre l'administration éd. SIREY. Paris. 1991.

365. Velicogna M., Errera A., Derlange S. Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France // UtrechtLawReview Volume 9, Issue 1 (January) 2013

366. Waline J. Droit administratif // Dalloz. 2008.

### **Other sources**

367. Speech By President Of The French Republic Francois Hollande [Electronic source] // Le monde. Available at: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers\\_3289604\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/05/17/petite-revolution-dans-les-relations-entre-l-administration-et-les-usagers_3289604_823448.html)

368. Report by Sauvé J.-M., vice-président du Conseil d'Etat // [Electronic source] // Conseil d'État. Available at: <http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-developpements-de-la-mediation.html>

369. Reports on the activities of the Anti-Monopoly Agency [Electronic source] // L'Autorité de la concurrence. Available at: [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=271](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=271)

370. Report on the activities of the State Council [Electronic source] // Le Conseil d'État. Available at: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative>

371. Report of the State Council «Les recours administratifs préalables obligatoires» // Doc. fr. 2008

372. [Electronic source] // Available at: <https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru>

373. Reports of the National Commission on Information Technology and Freedoms [Electronic source] // CNIL. Available at: <https://www.cnil.fr/fr/mediatheque/>

374. [Electronic source] // The Ministry of Construction of the RF. Available at: [http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase\\_id=255784](http://www.minstroyrf.ru/about/d/departament-spetsialnykh-proektov/?sphrase_id=255784) (from russian)

375. [Electronic source] // Multitrans. Available at: <http://www.multitrans.ru/c/m.exe?CL=1&s=objet&l1=4> [Electronic source] // Modernization of services. Available at: <http://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/index/19>

376. [Electronic source] // Taxation on the basis of the cadastral value. Available at: <https://www.nalog.ru/rn77/taxation/taxes/imuch2016/> (from russian)

377. [Electronic source] // Taxation on the basis of the cadastral value. Available at: [http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya\\_povestka/novosti\\_podmoskovya/kadastrovuyu\\_stoimost\\_nedvizhimosti\\_v\\_rosreestre\\_podmoskovya\\_osparivayut\\_30\\_zayaviteley\\_20170404](http://mpru.mosreg.ru/sobytiya/oblastnaya_povestka/novosti_podmoskovya/kadastrovuyu_stoimost_nedvizhimosti_v_rosreestre_podmoskovya_osparivayut_30_zayaviteley_20170404) (from russian)

378. The Right to “Good Governance” as a New Element of Civil Rights in the Countries of Transition Period [Electronic source] // Rauresearch. Available at: <http://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-good-governance-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B9-%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6/>

379. The Review of the Practice of Consideration by the Federal Customs Service of Individuals' and Legal Entities' Complaints about Decisions, Actions

(Inaction) of Customs Bodies in the Customs Sphere (Letter of the Federal Customs Service of Russia of September 28, 2012 № 01-11/48569) [Electronic source] // Letter of the Federal Customs Service of Russia of September 28, 2012 № 01-11/48569. Customs disputes. Available at: <https://www.alta.ru/tamdoc/12p48569/> (from russian)

380. Review "It is Difficult but Possible to Recover Losses from the Tax Authorities") [Electronic source] // Accessed through Information System "Consultant Plus" (from russian)

381. On the process of decentralization and deconcentration [Electronic source] // French Law Portal. Available at: [http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancree\\_biblio](http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84#ancree_biblio) (from russian)

382. Key judicial decisions in the field of administrative law in France [Electronic source] // "Corpus" des principales décisions du droit des contrats publics. Available at: <http://www.guglielmi.fr/spip.php?article55>

383. The Guidelines for applicants who appeal decisions, actions (inaction) of customs authorities and their officials in the Federal Customs Service [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus». The document was not officially published (from russian)

384. The Letter of the Federal Customs Service of the Russian Federation № 01-11/41869 of 30.08.2011 "On Issuing Guidelines for Consideration of Complaints about Decisions, Actions (Inaction) in the Customs Sphere" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus» (from russian)

385. The Letter of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 08.02.2018 № 01-11/07011 "On Guidelines" [Electronic source] // Accessed through Information System «Consultant Plus». (from russian)

386. [Electronic source] // The Government of Russia. Available at: <http://government.ru/info/32187/> (from russian)

387. [Electronic source] // Land plot evaluation | Independent assessment of the market price of land. Available at: <https://maxard.ru/blog/spory-s-zastroishchikom/v-kakih-sluchayah-nuzhno-osparivat-kadastruvuju-stoimost-a-v-kakih-ne-stoit/> (from russian)



388. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
<https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-/1informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-2014/> (from russian)

389. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
[https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god\\_2/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2014-god_2/)  
(from russian)

390. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
<https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-/2informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastr2015/> (from russian)

391. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
[https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god\\_2/](https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-obektov-/za-2015-god_2/)  
(from russian)

392. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
<https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-2016> (from russian)

393. [Electronic source] // Rosreestr. Available at:  
<https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadastrrovoy-2017>

rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-2016/ (from russian)

394. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2017/> (from russian)

395. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-2017/> (from russian)

396. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya2018/> (from russian)

397. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-2018/> (from russian)

398. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-2018/>

rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-/ (from russian)

399. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadaastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezultatakh-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-sudebnykh-sporakh-v-otnoshenii-rezultatov-opredeleniya-kadaastrovoy-stoimosti-obektov/> (from russian)

400. [Electronic source] // Rosreestr. Available at: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/> (from russian)

401. [Electronic source] // Improvement of Public Administration Available at: <http://ar.gov.ru/> (from russian)

402. A List of Independent Administrative Bodies [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>

403. [Electronic source] // Statistics by departments. Available at: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/> (from russian)

404. [Electronic source] // Statistics by departments. Available at: <https://do.gosuslugi.ru/stat/org/?ordering=-value2> (from russian)

405. The theory of a rationalized parliament developed by B.S. Mirkin-Getsevich [Electronic source] // An Electronic Library of Legal Literature <http://pravoznavec.com.ua/books/letter/124/%CC/8126> (from russian)

406. Larousse Dictionary [Electronic source] // Larousse. Available at: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> //

407. [Electronic source] // E-office for citizens' claims. Available at: <https://letters.gov.spb.ru/> (from russian)

408. [Electronic source] // Moscow Government's E-office. Available at: <https://www.mos.ru/feedback/individual/> (from russian)

409. [Electronic source] // Accès à la justice et service public Available at: <https://blogs.mediapart.fr/miguel-nicolas/blog/250218/acces-la-justice-et-service-public>

410. [Electronic source] // Action Publique 2022 : pour une transformation du service public. Available at: <https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022>

411. [Electronic source] // Available at: <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2015/04/ResumPoyetAfdsd092014.pdf>

412. [Electronic source] // Available at: Available at: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf)

413. [Electronic source] // Chantiers justice Livret. Available at: [https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_Livret\\_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usg=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH\\_](https://www.google.ru/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf&ved=2ahUKEwiMoOzpiZzeAhWJiIsKHYIDB-cQFjAAegQIABAB&usg=AOvVaw1R86aSPbhk4rMnsZ9r9GH_)

414. [Electronic source] // Electronic source: <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf>

415. Différentes catégories de décrets [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.3.-Differentes-categories-de-decrets>

416. [Electronic source] // En direct de la loi - Permis : quels recours en cas de suspension administrative? Available at: <http://www.caradisiac.com/En-direct-de-la-loi-Permis-quels-recours-en-cas-de-suspension-administrative-94760.htm>

417. [Electronic source] // Larousse. Available at: <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recours/67165> //

418. [Electronic source] // Le blog droit administratif. Available at: <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2009/11/24/247-un-nouveau-cas-de-double-prorogation-du-delai-de-recours-contentieux>

419. [Electronic source] // Le Conseil d'État. Available at: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-Conseil-d-Etat-une-cour-supreme-administrative>

420. L'observateur de Bruxelles Bimestriel d'informations européennes. N°49 - Octobre 2002 - Barreau de Paris - Conférence des Bâtonniers [Electronic source] //

L'OBSERVATEUR de Bruxelles. Available at: <http://www.dbfbruxelles.eu/wp-content/uploads/2013/09/Obs49.pdf>

421. [Electronic source] // Legifrance. Available at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-ordonnance.html>

422. [Electronic source] // Le Minitel génère encore plus de 200 000 euros par an. Available at: <https://www.nextinpact.com/archive/64553-minitel-200000-euros-par-an.htm>

423. [Electronic source] // Organisation et missions de l'Ordre | Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Available at: <http://www.ordre-avocats-cassation.fr/lordre/organisation-et-missions-de-lordre>

424. [Electronic source] // LE PORTAIL DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE. Available at: <http://www.modernisation.gouv.fr/documentation/etudes/etude-mise-en-oeuvre-du-principe-silence-vaut-accord-sva>

425. [Electronic source] // Available at: [http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module\\_id=00000000009&rec\\_id=00000009567](http://madroadm.larcier.com/public/index.php?module_id=00000000009&rec_id=00000009567)

426. [Electronic source] // Qu'est-ce-que l'Etat de droit? Available at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat-droit.html>

427. [Electronic source] // Question. Assemblée nationale: Available at: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-9926QE.htm>

428. [Electronic source] // Télérecours. Available at: <https://www.telerecours.fr/>

429. [Electronic source] // Transformation de la Justice par le numérique Available: <https://ihej.org/programmes/le-numerique/>

430. [Electronic source] // Vie publique. Available at: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-juridictions-administratives-specialisees>

431. [Electronic source] // Village de la justice. Available at: <http://www.village-justice.com/articles/est-que-recours-gracieux,22768.html#kQR2CjdTVUIGKEMc.99>

432. [Electronic source] // 15043 - Évolution du nombre des recours enregistrés et examinés par la CRRV Available at: <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/15043-evolution-du-nombre-des-recours-enregistres-et-examines-par-la-crrv/>

433. [Electronic source] // 1508 résultat(s) dans Démarches silence vaut accord. Available at: <https://www.service-public.fr/demarches-silence-vaut-accord/recherche?page=1>