

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.73>**Е. О. Маркова**кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры юридических дисциплин

Сумського філіала

Харьковского национального университета внутренних дел

[orcid.org/0000-0001-9970-0944](https://orcid.org/0000-0001-9970-0944)

## ФРАНЦУЗСКИЙ ПОДХОД К АДМИНИСТРАТИВНОМУ АКТУ

В данной статье автор проводит обзор французского законодательства: Кодекс отношений между общественностью и администрацией» (CRPA), принятый в 2016 году и Закон «О правах граждан в их отношениях с администрацией» от 12.04.2000 № 2000-321 на предмет закрепления положений об административных актах, в которых объективируется результат административной процедуры. Кодекс административных процедур был принят во Франции в 2015 году после периода «изоляции» Франции внутри ЕС. Хотя «Кодекс отношений между общественностью и администрацией» (CRPA) представляет собой кодификацию *droit constant*, он ввел некоторые важные и новаторские принципы. В этой статье рассматриваем виды административных актов, среди которых выделяем: 1) подразумеваемые решения; 2) односторонние административные акты; 3) административные акты. Новый революционный принцип молчаливого согласия подразумевает внедрение принципа “*silence de l’administration vaut acceptation*” – молчание администрации рассматривается теперь как согласие или как безмолвное принятие административного решения. Данный принцип является одной из важнейших новел Кодекса. Таким образом, эффект, достигнутый CRPA, состоял в том, чтобы инвертировать связь между правилом и исключением.

В этой связи отчасти можно говорить, что французским законодателем были услышаны просьбы сторонников принципа «молчание означает признание требований». Представляется вполне логичным, что для любого заявителя даже при существующих ограничениях более благоприятным является получение позитивного подразумеваемого (имплицитного) решения, ведь это предотвращает обращение в суд со стороны заявителя. Французское законодательство тоже отличается рядом особенностей, связанных, в первую очередь, с наличием такой формы, как подразумеваемые решения и односторонние административные решения.

Во французском административном праве административные контракты обычно регулируются специальным правилам. В действующем Кодексе не предусмотрены положения об административных контрактах (и соответствующее судебное разбирательство обычно находится под юрисдикцией административных судов).

*Ключевые слова:* административный акт, подразумеваемые решения, односторонний административный акт.

### **Маркова О. О. ФРАНЦУЗЬКИЙ ПІДХІД ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА**

У поданій статті автор проводить огляд французького законодавства: Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією» (CRPA), прийнятий у 2016 році й Закон «Про права громадян у їх відносинах з адміністрацією» від 12.04.2000 № 2000-321 щодо закріплення положень про адміністративні акти, в яких об’єктивується результат адміністративної процедури. Кодекс адміністративних процедур був прийнятий у Франції у 2015 році після періоду «ізоляції» Франції всередині ЄС. Хоча «Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією» (CRPA) являє собою кодифікацію *droit constant*, він увів деякі важливі й новаторські принципи. В цій статті розглядаємо види адміністративних актів, серед яких виділяємо: 1) припускаються рішення; 2) односторонні адміністративні акти; 3) адміністративні акти. В новому революційному принципі мовчазної згоди йдеться про впровадження принципу “*silence de l’administration vaut acceptation*” – мовчання адміністрації розглядається тепер як згода або як безмовне прийняття адміністративного рішення. Цей принцип є однією з найважливіших новел Кодексу. Таким чином, ефект, досягнутий CRPA, полягав у тому, щоб інвертувати зв’язок між правилом і винятком.

У зв’язку із цим частково можна говорити, що французьким законодавцем були почуті прохання прихильників принципу «мовчання означає визнання вимог». Звісно ж, цілком логічно, що для будь-якого заявника навіть за наявних обмежень більш сприятливим є отримання позитивного рішення, адже це запобігає звернення до суду зі сторони заявника. Французьке законодавство теж відрізняється низкою особливостей, пов’язаних передусім із наявністю такої форми, як мовчазні рішення й односторонні адміністративні рішення.

*Ключові слова:* адміністративний акт, що мають на увазі рішення, односторонній адміністративний акт.

### **Markova E. O. FRENCH APPROACH TO ADMINISTRATIVE ACT**

In this article, the author reviews French legislation: the Code of Relations between the Public and the Administration “(CRPA), adopted in 2016 and the Law” On the Rights of Citizens in their Relations with the Administration “dated 12.04.2000 No. 2000-321 in order to consolidate the provisions on administrative acts in which the result of the administrative procedure is objectified. The Code of Administrative Procedures was adopted in France in 2015 after a period of France’s “isolation” within the EU. Although the Code of Public Relations and Administration (CRPA) is a codification of *droit constant*, it introduced some important and innovative principles. In this article we consider the types of administrative acts, among which we highlight: 1) implicit decisions; 2) unilateral administrative acts; 3) administrative acts. The new revolutionary principle of tacit consent implies the introduction of the principle of “*silence de l’administration vaut acceptation*” – the silence of the administration is now viewed as consent or as a silent adoption of an administrative decision. This principle is one of the most important novelties of the Code. Thus, the effect achieved by the CRPA was to invert the relationship between rule and exception.

In this regard, we can partly say that the French legislator heard the requests of the supporters of the principle “silence means acceptance of demands”. It seems quite logical that for any applicant, even with the existing restrictions, it is more favorable to obtain a positive implicit (implicit) decision, because this prevents the applicant from going to court. French legislation also differs in a number of features associated, first of all, with the presence of such a form as implied decisions and unilateral administrative decisions. In French administrative law, administrative contracts are usually governed by special rules.

The current Code does not contain provisions on administrative contracts (and the relevant litigation is usually under the jurisdiction of the administrative courts).

*Key words:* administrative act, implicit decisions, unilateral administrative act.

Во всех европейских странах институт административной процедуры урегулирован на законодательном уровне (закон либо кодекс), в которых прямо закреплена форма, в которой объективируется результат деятельности (действий) органов в административной процедуре. Учитывая необходимость развития нашего государства в европейском направлении, принципиально важно учитывать подходы к рассмотрению данного вопроса в странах Европейского Союза. Используя компаративистский подход, мы обратимся к французскому законодательному и доктринальному опыту с целью проведения обзора и анализа существующих форм объективизации результатов процедуры во французской административной процедуре.

Во Франции практически всё, что исходит от администрации и носит публичный характер, считается административными актами, которые могут быть односторонними, двусторонними или многосторонними, индивидуальными и нормативными. К административным актам-acte administratif во Франции относят и административные соглашения 47 (как видим широкое толкование понятия). Хотя не исключено, что в данном случае различия в подходах могут быть обусловлены и трудностями перевода, ведь во французском языке является конструкция, близка к термину «административный акт» – «акт администрации» (acte de l'administration).

Во Франции основным актом, который регулирует основные вопросы, связанные с бесспорной административной процедурой, в том числе и с актами, в которых отображается результат процедуры, является Кодекс отношений между общественностью и администрацией» (CRPA), принятый в 2016 году, и Закон «О правах граждан в их отношениях с администрацией» от 12.04.2000 № 2000-321 [1; 2].

Анализируя положения Кодекса и Закона на предмет закрепления форм, в которых объективируется результат административной процедуры, отметим следующее:

1) в указанном Законе раздел 2 Положения, касающиеся отношений граждан с администрациями Глава 1, 2 – отменены Декретом № 2015-1341 от 23 октября 2015 г. в связи с принятием Кодекса об отношениях между общественностью и администрацией. Таким образом, из этого Зако-

на исключили процедурный механизм и импортировали его в Кодекс с изменениями, о которых поговорим позже;

2) в книге 2, 3 Кодекса закреплены положение об односторонних актах, принятых администрацией и подразумеваемых решениях, а также вопросы, связанные с порядком принятия, отмены, отзыва, вступления в силу и других процедурных вопросов кающихся актов.

Во французском законодательстве и доктрине понятие «административный акт» употребляется в широком значении, под которым понимают решение, выраженное в письменном документе, которое издается компетентным административным органом в порядке, установленном действующими нормативно-правовыми актами, в целях возникновения, изменения или прекращения соответствующих прав и обязанностей.

Мы рассматриваем административный акт в плоскости административной процедуры, поэтому принятие административного акта по результатам рассмотрения обращения частного лица к органам публичной администрации опосредуется определенной процедурной формой.

Научный интерес для нас представляют индивидуальные решения. Они являются видом административных актов, которые принимаются и в которых отображаются результаты административной процедуры.

Проанализировав законодательство об административной процедуре, в частности Кодекс и французскую доктрину, выделим три вида форм административных актов в зависимости от действий органов публичной администрации в рамках административной процедуры:

- 1) подразумеваемые решения;
- 2) односторонние административные акты;
- 3) административный контракт.

Подразумеваемые решения являются продуктом административной и судебной практики. Закон от 12 апреля 2000 года устанавливал общее правило: молчание означает отказ в удовлетворении требований, за исключением тех случаев, когда законодатель установил режим молчаливого согласия. Но всё радикально изменилось после принятия Кодекса, положения которого в отношении подразумеваемых решений абсолютно противоположны. В данном случае можно говорить об инверсии общего правила, когда молчание расце-

нивалось как отказ – “silence vaut rejet”, но с принятием Кодекса молчание стало рассматриваться как согласие.

Новый принцип молчаливого согласия подразумевает внедрение принципа “silence de l’administration vaut acceptation” – молчание администрации рассматривается теперь как согласие или как безмолвное принятие административного решения. Данный принцип является одной из важнейших новел Кодекса. Таким образом, эффект, достигнутый CRPA, состоял в том, чтобы инвертировать связь между правилом и исключением.

Правило, которое изложено в статье L. 231-1, заключается в том, что «молчание, которое сохраняется в течении двух месяцев со стороны администрации в отношении заявления, считается решением о принятии» (“Le silence gardé pendant deux mois par l’administration sur une demande vaut d’acceptation”). Однако двухмесячный период, который начинается с момента получения заявления государственной администрацией, может быть отменён по причине срочности или сложности процедуры (ст. L. 231-6). Список процедур, в отношении которых может применяться принцип молчаливого согласия, опубликован на правительственном интернет-сайте – на веб-сайте “legifrance.gouv.fr”. Порядок принятия того или иного решения регламентируется действующим Кодексом.

Что касается процедурных гарантий, в ст. L. 232-2 предусмотрено в качестве защиты третьих сторон обязательство органов опубликовать заявление, поданное частным лицом, и при необходимости, отправить индивидуальное уведомление с помощью электронных средств. В статье L. 232-3 указывается на право заинтересованной стороны получить письменное подтверждение молчаливого согласия по запросу. Однако в ст. L231-4 предусмотрено исключение из этого правила, которое указывает, что подразумеваемые решения об удовлетворении обращения частного лица не принимаются в случаях, предусмотренным Кодексом [1].

В этой связи отчасти можно говорить, что французским законодателем были услышаны просьбы сторонников принципа «молчание означает признание требований» [3]. Представляется вполне логичным, что для любого заявителя даже при существующих ограничениях более благоприятным является получение позитивного подразумеваемого (имплицитного) решения, ведь это предотвращает обращение в суд со стороны заявителя.

Таким образом, подразумеваемое (имплицитное) решение не предполагает подготовку письменного документа и является особой формой административного акта: волеизъявление осуществляется посредством конклюдентных действий. Другими словами, Кодекс «дает заин-

тересованным лицам право на получение административного решения и в тех случаях, когда это решение материально не существует».

Издание материального документа – индивидуального акта – это не столько основной способ реализации полномочий административного органа, сколько возможность заявителю получить (и обжаловать впоследствии) окончательное решение, вынесенное по результатам рассмотрения обращения и подтвержденное соответствующими доводами.

Следующей формой, которую мы рассмотрим, будет односторонний административный акт. Способность органов публичной администрации принимать односторонние решения является проявлением их прерогативных полномочий, которыми их наделяет законодатель [4]. По делу 1982 г. (2 июля 1982 г., Huglo) Conseil d’Etat высказал мнение о том, что наиболее фундаментальной нормой французского публичного права является та, которая позволяет административным органам принимать односторонние решения, накладывающие обязательства на граждан: другими словами, право вносить изменения в правопорядок с помощью актов, которые могут быть изданы без согласия их адресатов [5].

Предметный спектр вопросов односторонних решений весьма разнообразен. Возможность административного органа принимать такие решения определяется его полномочиями, которые закреплены в уставах, положениях, инструкциях. Хотя способность принимать односторонние решения, безусловно, является особой прерогативой, которой наделена администрация – the administration, но она не единственная. Есть много других специальных полномочий (прерогативы публичной власти), которыми обладает администрация (например, полномочия администрации изменять условия административных контрактов, в случае, когда такое изменение оправдано общественными интересами).

Книга 2 Кодекса (“Actes unilatéraux pris par l’administration”) регламентирует положения об односторонних актах, которые принимаются администрацией ст. L200-1. Эти решения администрация принимает в отношении физических, юридических лиц, а также в отношении других органов. Односторонние акты – это разновидность индивидуального решения, поэтому к нему применяются общие положения и требования, которым должен соответствовать административный акт.

Принимаемые индивидуальные решения должны быть обоснованы L211-3. В случае, если было принято неблагоприятное индивидуальное решение в отношении физического или юридического лица, орган, принявший решение, должен уведомить адресата о причинах такого решения в соответствии со ст. L211-2. Причины должны

быть изложены в письменной форме и включать юридические и фактические аспекты, которые составляют основу решения ст. L211-5.

В Кодексе предусмотрены новые положения, касающиеся пересмотра и отмены односторонних административных актов – *retrait and abrogation of unilateral administrative acts*. Администрация может отменить или отозвать решение по собственной инициативе или по требованию третьей стороны, если оно является незаконным, в течение четырех месяцев после принятия этого решения (ст. L242-1). Если иное не предусмотрено законом, решение вступает в силу в отношении соответствующего лица в момент его уведомления ст. L221-8.

Следующей формой, в которой отображается действия администрации в отношении юридических лиц, органов, является административный контракт. Заключать такие контракты администрация может только в том случае, если она наделена такими полномочиями.

В соответствии с прецедентным правом, когда административный орган наделён полномочиями принимать односторонние решения по конкретному делу, он не может заключать договора вместо односторонних решений, а также он не может ограничивать свои полномочия по принятию решений в будущем договорными положениями.

Предмет административных контрактов довольно широк и постоянно расширяется (например: контракты по государственным закупкам, а также государственные концессии или государственно-частные партнерства, контракты между публичными юридическими лицами: контракты, устанавливающие их сотрудничество, определяющие распределение средств, заключаемые либо между государством и местными субъектами, либо между местными субъектами).

Во французском административном праве административные контракты обычно регулируются специальными правилами. В действующем Кодексе не предусмотрены положения об административных контрактах (и соответствующее судебное разбирательство обычно находится под юрисдикцией административных судов). Особенность административных контрактов связана с возможностью администрации в одностороннем порядке изменять условия контракта, стороной которых она является, в тех случаях, когда этого требуют общественные интересы. Такие прерогативные полномочия нарушают договорный баланс, поэтому предусмотрен механизм компенсации дополнительных расходов со стороны второго контрагента в таком случае (например, в договоре подряда).

Помимо этих общих правил, которые применяются к контрактам, различные виды административных контрактов имеют свой специальный механизм регулирования, вытекающий из законо-

дательства и прецедентного права. Основными (то есть наиболее теоретически значимыми и практически наиболее частыми) видами являются следующие четыре.

Первый вид – контракты по закупкам (*marches publics*), которые регулируются специальным кодексом (*code des marches publics*).

Второй вид касается концессии государственно-частного партнерства, этот вид часто называют «контракты *delegations de service public*», которые регулируются Законом от 29 января 1993 года (called *loi Sapin*, after the then finance minister).

Третья категория – это контракты предметом, которых являются государственные активы, которые передаются в распоряжение частных лиц (*Contrats d'occupation domaniale*). Большинство правил, применимых к этой категории, исходят из прецедентного права.

И последний вид – это трудовые договоры. Большинство административного персонала являются государственными служащими, которые не имеют договорных отношений с администрацией, но есть категория государственных служащих, которые находятся на договорных должностях, поэтому их отношения регулируются только контрактной формой.

Но проанализировав положения Кодекса на предмет закрепления в нем такой формы, как административный контракт, отметим, что в нём не закреплены общие положения о нём. Мы можем предположить, что это может быть связано с наличием специальных законов, которые детально регламентируют эту форму, исходя из предмета договора.

Проведя компаративистский анализ французского законодательства на предмет закрепления и регламентации форм объективизации результатов административной процедуры, считаем необходимым отметить следующие особенности:

1) во-первых, в законодательстве Франции представлено процедурное разнообразие форм, среди которых можем выделить: 1) односторонний административный акт, 2) подразумеваемые решения; 2) административные контракты. Французское законодательство тоже отличается рядом особенностей связанных, в первую очередь, с наличием такой формы как подразумеваемые решения и односторонние административные решения.

2) отметим, что не во всех законах, регулирующих административную процедуру закреплены требования к оформлению, реквизитам и содержательному аспекту форм. Например, особенностью французской концепции «административного акта» является следующее: требования, касающиеся административных актов (решений), не содержатся только в одном Кодексе. Они закреплены в разных нормативных актах, в частности: положения закреплены в Законе от 11 июля

1979 года, в Указе от 28 ноября 1983 года и Закона от 12 апреля 2000 года) 7, а также из общих принципов, изложенных в прецедентном праве.

### *Литература*

1. Commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA). URL: <https://fr.wikipedia.org/wiki/CRPA>.

2. Loi n 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117&categorieLien=cid>.

3. Marzia De Donno The French Code “Des Relations Entre Le Public Et L’administration”. A New European Era For Administrative Procedure? URL: <http://www.ijpl.eu/archive/2017/issue-26/the-french-code-des-relations-entre-le-public-et-l-administration.-a-new-european-era-for-administrative-procedure>.

4. Bermann, George A. and Picard, Etienne, “Introduction to French Law” (2008). Books. 185. URL: <https://scholarship.law.columbia.edu/books/185>.

5. Rene J.G.H. Seerden, René Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis (Third Edition) (109) (Ius Commune Europaeum) 3rd Edition. 394.