

Секция «Юриспруденция»

Досудебный порядок урегулирования споров из публичных правоотношений: проблемы правоприменения

Якимова Татьяна Васильевна

Студент

*Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, Москва, Россия
E-mail: yakimovatv@mail.ru*

Досудебный порядок разрешения спора – это внесудебный порядок разрешения споров о праве, обязательность обращения к которому установлена федеральным законом или договором. Соблюдение данного порядка является необходимым условием для возникновения права на судебную защиту. Так, если досудебный порядок урегулирования спора предусмотрен федеральным законом или договором, в исковом заявлении должны быть указаны сведения о его соблюдении и приложены документы, это подтверждающие (ст. ст. 125, 126 АПК РФ). Если факт несоблюдения истцом указанных требований закона будет обнаружен судом при решении вопроса о принятии дела к производству, исковое заявление должно быть оставлено без движения (ст.128 АПК РФ). В том случае, если после оставления искового заявления без движения истец не осуществит соблюдение досудебного порядка, то исковое заявление будет возвращено (ст. 129 АПК РФ). Установление факта несоблюдения истцом досудебного порядка на стадии подготовки дела к судебному разбирательству или на стадии судебного разбирательства влечет оставление искового заявления без рассмотрения (ст. 148 АПК РФ).

Исходя из понятия и нормативного регулирования досудебного порядка, возможно выделить основные признаки данного института:

1. Соблюдение досудебного порядка является обязательным условием для обращения в суд, только если соблюдение досудебного порядка установлено в законе или договоре. Например, в соответствии со ст.104 НК РФ до обращения с иском в суд налоговый орган обязан предложить налогоплательщику добровольно уплатить сумму налоговой санкции, направив требование или иной документ по всем известным ему адресам налогоплательщика. Если налоговый орган не исполнит свою обязанность, то в дальнейшем судебном разбирательстве это даст основание суду отказать налоговому органу в рассмотрении иска.

2. Досудебное урегулирование не является альтернативным способом разрешения споров, так как существует обязанность по обращению к данному порядку.

3. Установление порядка и процедуры досудебного порядка разрешения споров регулируются нормами материального права, тогда как возникновение процессуальных прав и обязанностей зависит от соблюдения этих норм. При этом нельзя считать, что установление обязательного досудебного порядка является препятствием к реализации конституционного права на судебную защиту. Правовая позиция Конституционного Суда, выраженная в Определении КС РФ от 16.11.2000г. 238-О[1], содержит следующие принципы: правило об обязательном предварительном обращении в вышестоящий таможенный орган с жалобой на постановление о наложении взыскания *направлено на оперативное разрешение конфликтов непосредственно в государственных органах, служит*

дополнительной гарантией защиты прав и свобод; также это не препятствует реализации права на судебную защиту, поскольку решение вышестоящего таможенного органа заинтересованным лицом может быть обжаловано в суд.

В целом, законодательное установление обязательности досудебного порядка урегулирования споров имеет несколько целей. Во-первых, в процессе разрешения внесудебного разрешения спора выполняется превентивная функция – сведение к минимуму количества обращений в арбитражный суд с «бесспорными» и необоснованными требованиями. Во-вторых, таким способом решается проблема загруженности судов. В частности, 1 января 2009г. введен обязательный досудебный порядок обжалования решений о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения за совершение налогового правонарушения. В-третьих, путем разрешения спора в административном порядке стороны во многом сокращают судебные и временные издержки. В-четвертых, предварительные попытки урегулировать спор позволяют концентрировать процессуальные действия сторон, направленных на сосредоточение доказательственного материала для будущего судебного процесса.

Но, несмотря на всю важность процедур досудебного порядка, в правоприменительной практике существует множество проблем, возникающих вследствие некачественного регулирования и отсутствия устоявшейся правовой традиции разрешения споров в досудебном порядке.

Так, отсутствует единообразное понимание досудебного порядка урегулирования спора в целом. Некоторые суды, рассматривая вопрос, соблюден ли досудебный порядок разрешения спора, указывают, что одно только направление необходимых документов в административный орган является достаточным для его соблюдения, даже если решение по существу спора не было принято. Такой подход кажется заведомо неправомерным, поскольку данная ситуация возникает, когда одна из сторон спора уклоняется от исполнения своих обязанностей, направленных на досудебное урегулирование (например, если заявитель не предоставил административному органу полный комплект документов, то его заявление будет возвращено либо административный орган бездействует и уклоняется от рассмотрения заявления), вследствие чего самого разрешения спора не состоялось. Другие суды, при ответе на этот же вопрос, возвращают заявление без рассмотрения, указывая, что спор по существу рассмотрен не был. При этом возникает другая проблема: в процессе разрешения спора, административный орган выносит решение по существу и последующее обращение в суд носит характер оспаривания ненормативного акта органа власти, поэтому заявление в суд имеет совсем другой предмет, тогда как досудебный порядок предполагает наличие последующей возможности обращения в суд с требованием, тождественным тому, которое разрешалось в досудебном порядке.

Необходимо отличать претензионный порядок от иных видов досудебного порядка. Претензионный порядок, как правило, состоит в направлении претензии (иного подобного документа) своему контрагенту по договору. При этом, контрагент имеет право выбрать линию своего поведения: действие либо бездействие. В случае, если обязательность досудебного порядка установлена публичным законодательством, то поведение субъектов спора установлено императивно, поэтому при существенном нарушении данных императивных установлений досудебный порядок считается не соблюденным. В этом смысле, претензионный порядок – противоположность публичного досудебного

порядка.

Также важно различать досудебное урегулирование споров от механизма, при котором лицо вынуждено обращаться в административные органы для реализации своего права. Досудебный порядок предполагает наличие между сторонами материально-правового спора, который стороны пытаются урегулировать. А, например, процедура возврата излишне уплаченных таможенных платежей с подачей соответствующего заявления в таможенную службу представляет собой способ реализации плательщиком права на возврат уплаченных им денежных средств и не является способом урегулирования спора. Хотя судебная практика пошла по пути признания данной процедуры досудебным порядком разрешения спора, оставляя заявления плательщиков без движения.

Регулированию процедурных вопросов разрешения споров административными органами уделяется малое внимание на законодательном уровне. Это приводит к тому, что самими органами издаются многочисленные подзаконные акты, которые не согласованы, что осложняет решение многих вопросов, приводит к затягиванию времени на их рассмотрение, создает многочисленные коллизии правоприменения.

[1] Все правовые акты, использованные в данной работе, содержатся в СПС «КонсультантПлюс»