

ОТМЕНА В ПОРЯДКЕ САМОКОНТРОЛЯ БЛАГОПРИЯТСТВУЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

Винницкий Андрей Владимирович

Заведующий кафедрой земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, ORCID: 0000-0002-8813-3486, e-mail: av.vinnitskiy@gmail.com

Харинов Илья Николаевич

Старший преподаватель кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0001-6558-4965, e-mail: kharinov.ilya@gmail.com

Предметом исследования выступили положения российского законодательства об организации публичной власти, предоставлении государственных и муниципальных услуг, положения иных нормативных актов, касающиеся вопроса о допустимости отмены органами публичной власти собственных административных актов. Приведен обзор отечественной правовой доктрины по данному вопросу. Обобщена и проанализирована обширная судебная практика по рассмотрению споров, связанных с допустимостью отмены в порядке самоконтроля административных актов о предоставлении государственных и муниципальных услуг. Изучен релевантный зарубежный опыт на примере законодательства ФРГ и стран ближнего зарубежья. Критическому анализу подвергается позиция о безграничных полномочиях публичной власти на отмену собственных решений о предоставлении административных услуг. Сделаны следующие основные выводы: 1) решения о предоставлении государственных и муниципальных услуг относятся к благоприятствующим административным актам; 2) их отмена в порядке самоконтроля нелегитимна в условиях существующей системы регулирования; 3) вопросы допустимой отмены благоприятствующих административных актов должны быть прямо урегулированы в федеральном законодательстве.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, административные акты, отмена административных актов, полномочия публичной администрации, самоконтроль, субъективные публичные права, административно-правовые споры, защита прав частных лиц, административное судопроизводство

Для цитирования: Винницкий А. В., Харинов И. Н. Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 6. С. 50–63. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-6-50-63>.

CANCELLATION OF FAVOURABLE ADMINISTRATIVE ACTS BY WAY OF SELF-CONTROL

Vinnitskiy Andrey

Head of the chair, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences, ORCID: 0000-0002-8813-3486, e-mail: av.vinnitskiy@gmail.com

Kharinov Ilya

Senior lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0001-6558-4965, e-mail: kharinov.ilya@gmail.com

The subject of the research is the rules of current legislation on the organization of public power, provision of state and municipal services, and of other normative acts concerning the admissibility of cancellation by public authorities of their own administrative acts. There is an overview of the domestic legal doctrine on this issue. The article summarizes and analyses the extensive judicial and arbitration practice for the consideration of disputes related to the admissibility of cancellation of administrative acts on the provision of state and municipal services by way of self-control. The relevant foreign experience is studied on the example of the legislation of the Federal Republic of Germany and neighbouring countries. The authors critically analyse the position on the unlimited powers of the public authorities to cancel their own decisions on the provision of administrative services. As a result of the research, the following main conclusions are made: 1) decisions on the provision of state and municipal services are favourable administrative acts; 2) their cancellation by way of self-control is not legitimate under the existing regulatory system; 3) the issues of permissible cancellation of favourable administrative acts must be directly regulated by a federal law.

Key words: state and municipal services, administrative acts, cancellation of administrative acts, powers of public administration, self-control, subjective public rights, administrative and legal disputes, protection of the rights of individuals, administrative proceedings

*For citation: Vinnitskiy A., Kharinov I. (2020) Cancellation of favourable administrative acts by way of self-control. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 50–63, DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-6-50-63>.*

Введение

Вправе ли орган публичной администрации или должностное лицо отменить собственный административный акт? Ответ на этот вопрос, имеющий серьезную теоретическую подоплеку, много значит для практического взаимодействия публичной власти и частных лиц.

Вряд ли могут возникнуть сомнения в такой возможности, если речь идет об отмене обязательного для исполнения предписания или требования, приказа о применении дисциплинарного взыскания, решения о применении финансовых санкций. Отмена акта (как правомерного, так и тем более неправомерного) в подобном случае служит интересам частных лиц.

Однако более чувствительная для гражданина или организации ситуация возникает в случае отмены административного акта, которым ранее были предоставлены какие-либо административные или иные блага (к примеру, решение о предоставлении в собственность земельного участка, приказ о зачислении ребенка в образовательную организацию, разрешение на строительство или реконструкцию объекта капитального строительства, разрешение на ввод построенного объекта в эксплуатацию и т. д.). Здесь правовому положению частного лица наносится очевидный урон, а значит, отмена административного акта не всегда может быть оправдана соображениями законности (применительно к неправомерному акту). А тем более подобная отмена сомнительна в отношении правомерных актов.

К сожалению, ни отечественная научная доктрина, ни правоприменительная практика не выработали достаточного стандарта защиты частных лиц (как слабой стороны правоотношения) от не всегда последовательных действий публичной администрации в названных случаях.

Истоки обсуждаемой проблемы восходят к отсутствию в отечественной науке административного права, законодательстве и судебной практике деления актов на благоприятствующие (позитивные) и обременяющие (негативные)¹. В российской правовой системе ближайшим эквивалентом благоприятствующих административных актов выступают результаты предоставления государственных и муниципальных услуг: индивидуальные административно-правовые акты или административно-пра-

¹ Подробнее см.: Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: Рос. акад. правосудия, 2012. С. 196–199.

вовые действия¹, которые подтверждают наличие у частного субъекта какого-либо права, предоставляют лицу какое-либо право или обладают иным положительным эффектом (выдача и переоформление разрешений, лицензий, паспортов; предоставление сведений и документов; государственная регистрация актов, документов, прав, объектов и др.). С функциональной точки зрения такие результаты можно признать благоприятствующими административными актами, а сами государственные и муниципальные услуги по смыслу Закона № 210-ФЗ – административными².

Переходя к рассмотрению поставленной проблемы, важно помнить, что вынесение анализируемого акта (совершение действия) по заявлению частного лица направлено на удовлетворение субъективного публичного права граждан или организаций на получение конкретной административной услуги.

Обзор доктринальных подходов

Ни у дореволюционных, ни у советских, ни у современных правоведов в целом не возникает сомнений в том, что орган власти вправе отменить собственный административный акт. Так, по мнению А. Ф. Евтихьева, отобрание ремесленного свидетельства, дающего право на занятие ремесленной промышленностью в городах, где существует цеховое устройство, может быть произведено по постановлению административной власти и основанием для отобрания при этом может служить незаконность его выдачи³. С. С. Студеникин, В. А. Власов и И. И. Евтихий также писали, что акт государственного управления может быть отменен на основании акта высшего органа государственной власти или управления, судебного акта, акта вышестоящего органа, осуществляющего оперативное руководство, а также по инициативе органа, издавшего этот акт⁴. В. И. Новоселов подчеркивал, что отмена незаконных правовых актов является одной из самых употребительных правоохранительных мер, при этом неправомерные акты отменяются, как правило, теми же органами, которые их издали⁵.

Признавая в качестве общего правила возможность отмены органом собственного административного акта⁶, Д. Н. Бахрах все же обозначал, что отмена правонадвешительного решения (о выдаче свидетельства о признании беженцем, о предоставлении жилого помещения и пр.), если при этом нарушаются права сторон, приобретенные ими добросовестно, и некоторые из них уже осуществляются, допускается только на основании решения суда. В административном порядке административный акт может быть отменен, только если будет установлен факт его издания на основании недостоверных сведений⁷.

Как видно, в доктрине административного права постулируется право отмены органом власти собственных административных актов. Вместе с тем очевиден и другой факт: реализация упомянутого полномочия не ставится в зависимость от юридического содержания административного акта. Показательно, что в советский период польский административист Е. Старосьцяк подчеркивал, что в отношении актов, касающихся прежде всего положения индивидуума, можно требовать установления значительно более жестких условий изменения акта, нежели в отношении актов, непосредственно связанных с переходным характером уклада экономических отношений. Он также пришел к закономерному выводу, что следовало бы установить раз-

¹ Пункты 1–2 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ).

² Подробнее об административных услугах см.: *Харинов И. Н.* Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 83–87.

³ *Евтихий А. Ф.* Законная сила актов администрации. Люблин: Губ. тип., 1911. С. 233, 234.

⁴ *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихий И. И.* Советское административное право: учеб. для юрид. высш. учеб. заведений. М.: Госюриздат, 1950. С. 164–166.

⁵ *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М.: Юрид. лит., 1968. С. 99.

⁶ Аналогичного мнения придерживаются и другие административисты. См., например: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учеб. М.: Норма, 2010. С. 447–449; *Россинский Б. В.* Административное право и административная ответственность: курс лекций. М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 143–146; *Андреев Д. С.* Дефектные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 149; *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 21.

⁷ *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учеб. М.: Эксмо, 2011. С. 282, 283.

личные условия допустимости изменения административного акта в зависимости от того, создает ли он непосредственно права для сторон или нет¹.

Равным образом данная проблематика не рассматривается с точки зрения доктрины публичных услуг, которая прочно имплементирована в отечественное законодательство и практику повседневного взаимодействия публичной администрации и частных лиц. Это обстоятельство имеет колоссальное значение для науки административного права (несмотря на ретроградские настроения отдельных молодых исследователей²) и способно подвергнуть серьезной ревизии многие, казалось бы, устоявшиеся научные постулаты, один из которых – право органа власти на отмену собственного административного акта.

Обзор российского законодательства и практики его применения

Действующее российское законодательство не предусматривает разграничения оснований и процедуры отмены административного акта в зависимости от его вида. Так, применительно к органам местного самоуправления, которые составляют значимую группу субъектов предоставления публичных услуг, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) прямо закрепляет возможность отмены изданного муниципального правового акта в порядке самоконтроля (ч. 1 ст. 48), не дифференцируя это полномочие в зависимости от вида акта (нормативный или индивидуальный, благоприятствующий или обременяющий).

Более того, наделяя органы власти и должностных лиц такими полномочиями в целом, закон не содержит оснований, по которым может быть совершена отмена акта. Представляется, что необходимые основания для отмены должны быть прямо поименованы в специальном законодательстве, регламентирующем конкретную группу правоотношений, подобно тому, как в нем закрепляются основания для принятия индивидуального административного акта.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что упомянутая норма (ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ) сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права граждан и не исключает возможность судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене или приостановлении действия ранее изданных муниципальных правовых актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными, а также предсказуемыми, исключающими произвольность и возможность злоупотреблений³. Аналогичного подхода придерживается Верховный Суд РФ на основе принципа поддержания (защиты) доверия к деятельности органов публичной администрации и принципа недопустимости произвольного правоприменения⁴.

Указанная норма активно применяется. При этом суды допускают ее распространение и на сферы специального публично-правового регулирования, оценивая правомерность отмены органами местного самоуправления в порядке самоконтроля, к примеру, распоряжений о предоставлении земельного участка для строительства⁵, разрешений на строительство⁶, разрешений на ввод объекта в эксплуатацию⁷, разре-

¹ Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности / пер. с польск. А. Х. Махненко. М.: Госюриздат, 1957. С. 231–233.

² См., например: Соболев О. В. Государственные и муниципальные услуги: дифференциация отраслевого регулирования // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 103–111.

³ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П, от 16 июля 2004 г. № 14-П; определения Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 448-О, от 26 мая 2011 г. № 739-О-О, от 22 марта 2012 г. № 486-О-О, от 29 января 2015 г. № 140-О, от 3 марта 2015 г. № 417-О, от 2 апреля 2015 г. № 583-О.

⁴ См., например: кассационное определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2018 г. № 4-КП8-9; п. 30 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 декабря 2019 г.); определения Верховного Суда РФ от 30 апреля 2018 г. № 4-КП8-66, от 17 августа 2018 г. № 4-КП8-50, от 17 апреля 2018 г. № 4-КП8-3, от 3 апреля 2018 г. № 4-КП8-4.

⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 6 июля 2004 г. по делу № А75-887-А/2003.

⁶ Определение ВАС РФ от 14 апреля 2010 г. по делу № А63-9123/2007; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11 октября 2017 г. по делу № А60-45486/2016.

⁷ Определение ВАС РФ от 22 октября 2009 г. по делу № А56-4678/2009; постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 1 ноября 2010 г. по делу № А70-4193/2010; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 апреля 2017 г. по делу № А82-5307/2016; Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21 апреля 2017 г. по делу № А51-10847/2016.

шений на реконструкцию¹, градостроительных планов земельных участков², решений о предварительном согласовании места размещения торгового комплекса³, разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка⁴ и многих других муниципальных правовых актов, являющихся результатом предоставления административных услуг.

При этом сложившейся практику можно назвать только в той части, что орган местного самоуправления не вправе отменять разрешения (муниципальные правовые акты), если на их основании возникли гражданские права и обязанности, поскольку гражданские права могут быть оспорены только в судебном порядке, а возможность разрешения этого вопроса в административном порядке законом не предусмотрена⁵. Так, защита прав застройщиков от отмены ранее полученного разрешения на строительство фактически поставлена в зависимость только от факта ввода объекта в эксплуатацию или регистрации права собственности на объект капитального строительства⁶; в иных случаях у органа нет формальных препятствий для отмены административного акта на любой стадии строительства.

В судебно-арбитражной практике встречается также позиция о том, что при оценке законности актов органов местного самоуправления по отмене ранее выданных разрешений на строительство применению подлежат нормы не Закона № 131-ФЗ, а Градостроительного кодекса РФ, которые подобных полномочий не предусматривают: в таких случаях суды справедливо признают отменяющие акты незаконными, в том числе в условиях неоконченного строительства и отсутствия зарегистрированных прав на объект капитального строительства⁷. К сожалению, данный подход пока не утвердился в качестве общего правила.

Что касается полномочий исполнительных органов государственной власти, предоставляющих государственные услуги, то здесь ситуация еще более непоследовательная. В частности, в законодательстве отсутствуют нормы, наделяющие органы государственной власти правом отмены ранее принятых ими индивидуальных административных актов. Вместе с тем ряд судебных решений допускает применение по аналогии ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ, указывая на наличие у органов государственной власти полномочий отменить в порядке самоконтроля ранее принятые ими правовые акты (в том числе о предоставлении государственных услуг), изданные с нарушением действующего законодательства или в противоречие с ним⁸. Есть, впрочем, и обратная позиция о недопустимости применять нормы Закона № 131-ФЗ к органам государственной власти по аналогии⁹.

Удивительными выглядят попытки судов обосновать наличие у органов государственной власти полномочий на отмену актов о предоставлении государственных

¹ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19 декабря 2007 г. по делу № А63-3344/2007.

² Определение Верховного Суда РФ от 10 февраля 2015 г. № 305-КП14-2820; постановления Арбитражного суда Уральского округа от 29 мая 2017 г. по делу № А76-21360/2016, от 7 апреля 2017 г. по делу № А76-15511/2016.

³ Определение ВАС РФ от 30 ноября 2011 г. по делу № А76-19504/2010.

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 января 2020 г. по делу № А72-21066/2018.

⁵ Постановления Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2010 г. по делу № А40-28128/09, от 15 июня 2010 г. по делу № А33-14295/2008; определение ВАС РФ от 1 октября 2013 г. по делу № А22-1168/2012; постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 1 ноября 2010 г. по делу № А70-4193/2010; ФАС Московского округа от 29 апреля 2010 г. по делу № А40-68834/09.

⁶ См.: п. 25 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июля 2019 г.); постановления Арбитражного суда Центрального округа от 29 ноября 2017 г. по делу № А08-6382/2016, от 17 февраля 2016 г. по делу № А83-57/2015; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 ноября 2017 г. по делу № А45-3337/2017; Арбитражного суда Центрального округа от 23 января 2017 г. по делу № А83-3150/2015; Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июня 2016 г. по делу № А12-33006/2014, от 14 ноября 2017 г. по делу № А12-8589/2017.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 23 апреля 2015 г. по делу № А41-23622/14; постановления Арбитражного суда Уральского округа от 2 октября 2018 г. по делу № А76-29074/2017, от 22 февраля 2012 г. по делу № А60-17021/2011; Арбитражного суда Московского округа от 17 ноября 2014 г. по делу № А41-11249/14.

⁸ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 июня 2015 г. по делу № А46-10329/2014; определение ВАС РФ от 30 ноября 2011 г. по делу № А76-19504/2010.

⁹ См., например: определение ВАС РФ от 16 сентября 2013 г. по делу № А51-17011/2012.

услуг ссылкой на п. 1 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающий возможность опротестования актов прокурором¹.

Исходя из принципа линейного подчинения² полномочия на отмену таких актов, разумеется, могут быть у вышестоящих органов, как это имеет место, к примеру, при отмене в административном порядке решений налоговых органов. Стоит отметить, что судебная практика по таким спорам также противоречива. В одних ситуациях заявляется, что законодательство не предусматривает ограничений для применения вышестоящими налоговыми органами положений ст. 9 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (далее – Закон № 943-1), которая применяется для всех видов деятельности ФНС России, в том числе в сфере предоставления государственных услуг по государственной регистрации изменений, касающихся сведений о юридическом лице. В других – справедливо утверждается, что законодательством о государственной регистрации налоговым органам (как вышестоящим, так и издавшим акт) не предоставлено полномочий на отмену ранее вынесенных актов о предоставлении государственных услуг³.

По нашему мнению, не должно вызывать сомнений, что нормы и ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ, и ст. 9 Закона № 943-1, и ряда других нормативных актов носят общий характер, а положения Закона № 210-ФЗ и административных регламентов предоставления соответствующих государственных и муниципальных услуг – специальный⁴; при этом положения законодательства о предоставлении административных услуг не устанавливают полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления на отмену актов, ранее принятых такими органами по заявлениям частных лиц.

Таким образом, отдельные нормы предусматривают отмену органами власти в порядке самоконтроля своих административных актов (ст. 48 Закона № 131-ФЗ), а также отмену таких актов вышестоящими органами (например, ст. 9 Закона № 943-1). Однако данные нормы носят общий характер. Напротив, в анализируемых ситуациях применению подлежат исключительно нормы специального законодательства о предоставлении административных услуг, которые в текущей редакции не содержат ни слова о полномочиях органов публичной администрации на отмену своих благоприятствующих административных актов.

¹ См., например: постановления Арбитражного суда Дальневосточного округа от 9 июня 2015 г. по делу № А51-24613/2014, от 23 мая 2013 г. по делу № А51-17011/2012; постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 9 ноября 2018 г. по делу № А51-24425/2017.

² О принципе линейного подчинения см.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург: Урал. ин-т экономики, управления и права, 1998. С. 6–8.

О принципе единоначалия и централизации системы административных органов см. также: постановления Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П, от 24 марта 2017 г. № 9-П; определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 595-О-О; постановление Президиума ВАС РФ от 25 июля 2006 г. № 11366/05; определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2018 г. № 305-КП18-7133, от 31 октября 2017 г. по делу № А40-101850/2016.

³ См., например: определение Верховного Суда РФ от 7 октября 2016 г. № 308-КП16-9138; определение ВАС РФ от 7 февраля 2014 г. по делу № А55-27519/2012; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 июля 2015 г. по делу № А55-9855/2014.

⁴ Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал приоритет специальных, а также принятых позднее норм. В частности, в определении Конституционного Суда РФ от 5 октября 2000 г. № 199-О указано, что «в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы». В постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П Конституционный Суд РФ отметил, что «в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило „lex posterior derogat priori“ („последующий закон отменяет предыдущие“), означающее, что даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений».

Иностраный опыт (на примере германской модели)

В немецком законодательстве вопросы досрочного прекращения действия положительных административных актов урегулированы достаточно детально. Неправомерные (незаконные) и правомерные (законные) положительные акты могут быть отменены издавшими их органами только в строго установленных законом случаях: для неправомерных актов – если принятие акта было вызвано введением в заблуждение, подкупом, обусловлено предоставлением заявителем ложных или неполных сведений; для правомерных – если отмена акта прямо предусмотрена в законе или самом акте; если получатель не исполнил предписание, связанное с выдачей акта; если орган был бы вправе не издавать акт в связи с возникшими фактическими обстоятельствами и сохранение акта угрожает публичным интересам; если орган был бы вправе не издавать акт в силу изменения нормы закона, поскольку получатель еще не воспользовался предоставленными выгодами либо еще не принял исполнение, гарантированное ему актом, и если оставление акта в силе поставило бы под угрозу публичные интересы; если необходимо предотвратить либо устранить причинение тяжкого вреда общему благу (§ 48–49 Закона об административных процедурах ФРГ)¹.

Кроме того, в Законе об административных процедурах ФРГ установлен предельный срок, когда орган может отменить *неправомерный* акт (один год с момента выявления сведений, обосновывающих его отмену, – абз. 4 § 48), а также предусмотрена необходимость возмещения получателю ущерба, вызванного отменой как *неправомерного* (кроме случаев, когда акт издан на основании недостоверных документов, – абз. 3 § 48), так и *правомерного* административного акта (абз. 6 § 49).

Подобный подход (в том числе в отношении установления предельных сроков осуществления соответствующих полномочий) реализован в законодательстве стран, воспринявших немецкую методологию или, по крайней мере, испытавших ее заметное влияние: практически идентичные нормы обнаруживаем в законодательстве об административных процедурах и административном производстве Казахстана², Азербайджана³, Армении⁴, Кыргызстана⁵, Грузии, Латвии, Эстонии⁶.

Необходимость ограничения права на отмену благоприятствующих административных актов

1. *Соблюдение разрешительного типа правового регулирования.* Общеизвестно, что административному праву и иным отраслям публично-правового цикла свойствен разрешительный тип правового регулирования. По крайней мере, не вызывает сомнения бесспорность данного утверждения применительно к поведению публично-го субъекта в правоотношении: административный орган вправе совершать только такие действия и издавать только такие акты, которые дозволяются законом; если же закон их прямо не разрешает, то соответствующие действия, акты неправомерны.

С точки зрения инструментальной юриспруденции важно точно квалифицировать отмену административного акта. В данном случае перед нами также административный акт (назовем его «отменяющим») со всеми присущими ему признаками: 1) является правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности; 2) прини-

¹ Сборник законов об административных процедурах / под ред. И. М. Столяровой. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 150–153.

² Статьи 84–85 Кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан». См.: URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения 22.11.2020).

³ Статьи 67–68 Закона Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. № 1036-IIQ «Об административном производстве». См.: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868 (дата обращения 22.11.2020).

⁴ Статьи 63, 66 Закона Республики Армения от 16 марта 2004 г. № ЗР-41 «Об основах администрирования и административном производстве». См.: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29382 (дата обращения 22.11.2020).

⁵ Статьи 56, 57 Закона Кыргызской Республики от 31 июля 2015 г. № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах». См.: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=78223 (дата обращения 22.11.2020).

⁶ Статьи 60.1, 61 Общего административного кодекса Грузии; ст. 85–86 Административно-процессуального закона Латвии; ст. 65–66 Закона об административном производстве Эстонской Республики. См.: Сборник законов об административных процедурах. С. 212–213, 356–358, 417–418.

мается субъектами публичной администрации или ее агентами в рамках предоставленной им компетенции; 3) издается на основании закона и обладает юридической силой; 4) носит официальный характер; 5) представляет собой одностороннее властное волеизъявление; 6) принимается в установленном порядке; 7) влечет за собой юридические последствия¹.

Таким образом, отменяющий административный акт может быть лишь результатом негативной правоприменительной деятельности, причем не менее строго регламентированной, нежели позитивная правоприменительная деятельность (прежде всего по изданию благоприятствующего административного акта по результатам оказания услуги²). Соответственно, при отсутствии в законе прямого указания на конкретный орган власти с его полномочием на отмену собственного административного акта конкретного вида по исчерпывающему перечню оснований в рамках предусмотренной процедуры и установленного срока мы не видим заслуживающих внимания аргументов в пользу постулата о праве органов власти на самоконтроль. Такие административные акты не основаны на законе ни по форме, ни по содержанию в условиях действия разрешительного типа правового регулирования. Поэтому можно приветствовать судебные решения, базирующиеся на изложенной методологии. В частности, речь идет о делах об оспаривании решений территориальных органов Росимущества по отмене ранее принятых решений о предоставлении земельных участков³.

2. Соблюдение антикоррупционных требований. Одним из ключевых коррупционных факторов сегодня признается широта дискреционных полномочий – *отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения*⁴. В свете этого любые положения нормативных актов, толкуемые правоприменителем в качестве юридического основания для отмены органом власти собственного административного акта, но при этом четко не устанавливающие основания, условия и сроки совершения соответствующих действий, не отвечают современным антикоррупционным стандартам.

3. Недопустимость умаления субъективного публичного права на получение административной услуги. Отменяющие административные акты не должны рассматриваться изолированно от изначальных благоприятствующих административных актов, которые в свою очередь были изданы по результатам оказания государственной (муниципальной) услуги конкретному частному лицу.

В отношениях по оказанию таких услуг граждане и организации выступают в качестве управомоченных лиц, наделенных субъективным публичным правом на получение конкретной государственной (муниципальной) услуги. По своей правовой природе данное право сводится к правомочию требования, обращенному к определенному органу публичной администрации, который выступает обязанной стороной. Именно такова структура рассматриваемого относительного правоотношения.

¹ О признаках административных актов (актов государственной администрации, правовых актов управления) подробнее см.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М.: Изд. Г. А. Лемана, 1914. С. 181–198; *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. С. 417–450; *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учеб. М.: Эксмо, 2006. С. 217–220; *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. С. 253–258; *Васильев Р. Ф.* Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). М.: Изд-во МГУ, 1987; *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М.: Наука, 1972; *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова, с предисл. к рус. пер. П. Новгородцева. М.: Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. С. 282–322; *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 и др.

² Стандарт предоставления государственной услуги закреплен в п. 14 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 3 ноября 2018 г.).

³ Определения ВАС РФ от 23 июня 2008 г. по делу № А70-1006/25-2007, от 28 октября 2010 г. по делу № А55-18554/2009.

⁴ Подпункт «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10 июля 2017 г.).

Отмена результата предоставления государственной (муниципальной) услуги, по сути, возвращает ситуацию к исходной, ревизируя вопрос о наличии у частного лица субъективного публичного права на получение конкретной административной услуги. Однако разрешение данного вопроса (о наличии права на получение услуги) является частью установленной административной процедуры предоставления конкретной государственной (муниципальной) услуги. Если этот вопрос был разрешен положительно, то Закон № 210-ФЗ и принятые в его исполнение административные регламенты по каждому виду услуг (как нормативные акты специального действия) не предусматривают возможности ревизии данного вопроса впоследствии: процедура исчерпана, алгоритм взаимодействия завершен.

Очевидно, что законодательство о публичных услугах основано на максимальной детализации порядка взаимодействия частных лиц и публичной администрации, гарантировании прав граждан и организаций как слабой стороны правоотношения. А потому ревизия результатов оказания услуг невозможна вне рамок этого специального законодательства. Не будучи предусмотренной в Законе № 210-ФЗ, специальных законах об отдельных видах услуг и административных регламентах, отмена благоприятствующего административного акта нелегитимна. Утверждение об обратном свидетельствовало бы о непонимании или отрицании квинтэссенции российской административной реформы, реализуемой с 2003 г.

4. *Учет исполнения и последствий административного акта.* В административно-правовой науке традиционно считается, что индивидуальные административные правовые акты рассчитаны на однократное применение. Как справедливо указывал В. Л. Кобалевский, индивидуальные (административные) распоряжения «живут мгновенной жизнью» и всякий индивидуальный акт исчерпывает себя, свершает свое дело в момент издания¹. Важным является дополнение ученого о том, что, породив определенный правовой эффект (возникновение, изменение или прекращение юридического отношения), административное распоряжение тем самым прекращает свое существование, так как оно и не преследовало иной цели, кроме того правового эффекта, ради которого это распоряжение было издано. Например, акт о назначении лицу пенсии порождает известное юридическое отношение, а именно ставит определенное лицо в положение пенсионера, и на этом его роль заканчивается; далее вступают в действие нормы, регулирующие юридическое положение, права и обязанности лиц данной категории, т. е. пенсионеров².

С такой позицией солидарен В. И. Новоселов, который указывал, что индивидуальные правовые акты исчерпываются разовым исполнением (выплатой определенных сумм, назначением на должность и т. п.), поэтому они действуют лишь до фактического претворения в жизнь соответствующих предписаний, а последствия, наступающие при исполнении ненормативных (индивидуальных) правовых актов, являются фактами, имеющими юридическое значение³. Суть однократности действия индивидуальных административных актов и их правового воздействия Р. Ф. Васильев объяснял тем, что именно актом-волеизъявлением устанавливаются, изменяются и прекращаются конкретные правоотношения, а юридический эффект в виде такого правового воздействия – это не последствия акта, а само воздействие, осуществляемое актом⁴.

Как уже отмечалось, в судебно-арбитражной практике выработан подход, согласно которому благоприятствующий административный акт о предоставлении государственной или муниципальной услуги не может быть отменен издавшим его органом в административном порядке, если административный акт является исполненным, т. е. на его основании и в его исполнение возникли гражданские права и обязанности, а следовательно, между частным и публичным субъектом возникли иные (в том числе обязательственные) правоотношения.

¹ Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. Харьков: Гос. изд-во Украины, 1924. С. 126, 127.

² Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. С. 141.

³ Новоселов В. И. Указ. соч. С. 84, 85.

⁴ Васильев Р. Ф. Указ. соч. С. 137.

Данная позиция, сформулированная применительно к оценке незаконности отмены решения о предоставлении в аренду земельного участка, на основании которого был заключен соответствующий договор¹, распространилась и на оценку незаконности отмены решений о предоставлении в собственность за плату земельных участков² после заключения договора аренды на основании ненормативного акта о предоставлении земельного участка: публично-правовые отношения, связанные с действием такого акта, прекращаются ввиду возникновения между сторонами отношений гражданско-правового характера, основанных на заключенном договоре аренды. В сложившейся ситуации рассмотрение вопроса о правомерности предоставления третьим лицам земельного участка возможно лишь при проверке в судебном порядке существующего основания владения (гражданско-правовой сделки), законность которой не должна (и не может) оцениваться судом в рамках данного процесса.

На наш взгляд, не имеется веских оснований для трактовки исполненности административного акта лишь в контексте возникновения гражданско-правовых последствий. Почему предоставленное административное благо должно пользоваться меньшей правовой защитой в сравнении с гражданско-правовым благом? Тем более в условиях давно развенчанного стереотипа о том, что все имущественно-правовое является частноправовым³.

5. *Принципы правовой определенности и защиты (поддержания) доверия к публичной администрации.* Принцип правовой определенности уже приобрел в российской правовой системе универсальное значение, прежде всего благодаря практике Конституционного Суда РФ⁴. С этим принципом тесно связан принцип защиты (поддержания) доверия к публичной администрации, или, как его еще называют, принцип законных ожиданий, который вслед за зарубежной доктриной утверждается и в отечественном правоведении⁵.

На наш взгляд, последний принцип допустимо рассматривать в качестве публично-правового аналога уже укоренившегося в гражданском праве принципа эстоппеля. Односторонний административный акт и односторонняя сделка – в целом сопоставимые правовые инструменты и формы волеизъявления субъектов правоотношений. Между тем участник гражданско-правовой сделки по общему правилу не может сам ее оспаривать⁶. Но почему же мы признаем такое сопоставимое право за органом власти, издавшим административный акт?

Исходя из принципов правовой определенности и защиты доверия к деятельности публичной администрации должно быть очевидно и то, что полномочия на отмену собственного административного акта в любом случае не могут распространяться

¹ См.: определение ВАС РФ от 18 июня 2012 г. по делу № А63-4405/2011; определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2015 г. по делу № А55-3027/2014; постановления Арбитражного суда Московского округа от 11 сентября 2018 г. по делу № А41-20111/2018, от 29 июня 2016 г. по делу № А41-82786/15 (определением Верховного Суда РФ от 17 октября 2016 г. № 305-ЭС16-12843 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ); постановления Арбитражного суда Уральского округа от 4 декабря 2015 г. по делу № А50-3443/2015, от 10 июня 2015 г. по делу № А50-14395/2014, от 5 июня 2015 г. по делу № А47-4222/2014, от 20 января 2015 г. по делу № А50-7858/2014, от 28 июня 2016 г. по делу № А76-20192/2015; Арбитражного суда Поволжского округа от 29 июня 2018 г. по делу № А65-8598/2018, от 14 февраля 2019 г. по делу № А57-2546/2018, от 10 декабря 2018 г. по делу № А65-7979/2018; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 8 мая 2018 г. по делу № А45-1755/2017.

² См., например: постановления Арбитражного суда Московского округа от 28 февраля 2018 г. по делу № А41-35835/2017, от 27 февраля 2018 г. по делу № А41-35833/17; Арбитражного суда Уральского округа от 1 июня 2016 г. по делу № А34-6875/2013; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 сентября 2015 г. по делу № А46-11797/2014.

³ Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. 3 Aufl. Leipzig: Duncker und Humblot, 1924. Bd. I-II. S. 39 ff.

⁴ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П, от 26 июня 2020 г. № 30-П, от 23 июня 2020 г. № 28-П, от 28 апреля 2020 г. № 21-П, от 15 апреля 2020 г. № 18-П, от 23 января 2020 г. № 4-П.

⁵ См., например: Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

⁶ См.: п. 5 и абз. 4 п. 2 ст. 166, п. 3 ст. 432 Гражданского кодекса РФ; п. 70 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25; определения Верховного Суда РФ от 20 июля 2015 г. по делу № А21-10221/2013, от 8 августа 2017 г. № 80-КП17-5, от 1 августа 2017 г. № 24-КП17-17, от 10 июня 2019 г. по делу № А33-12364/2017.

на неограниченный период. На это справедливо обращается внимание в судебно-арбитражной практике¹. Вместе с тем в данном случае упомянутые принципы вступают в коллизию с общеправовым принципом законности, а также с необходимостью защиты публичных интересов. Стоит отметить, что публичный интерес в ряде случаев может быть защищен не только в порядке самоконтроля, но и иными способами: к примеру, путем отмены благоприятствующего акта вышестоящим органом либо в судебном порядке по иску публичного субъекта (в том числе прокурора) об оспаривании гражданских прав, возникших на основании благоприятствующих актов.

Как представляется, в целях правовой определенности и сохранения максимального баланса частных и публичных интересов все эти вопросы требуют законодательного закрепления. Еще А. И. Елистратов писал: «Если в пользу ограничения для администрации возможности изменять и отменять свои акты говорит требование устойчивости правового порядка, то аргументом против такого ограничения является необходимость для нее постоянно пересматривать свои постановления для удовлетворения вечно изменяющихся потребностей публичных служб. Вследствие этого наиболее приемлемой точкой зрения в данном вопросе нам представляется учение об ограниченной материальной силе административного акта. Руководящей идеей этого учения является недопустимость произвольного изменения своих актов со стороны администрации: правящая власть может брать назад свои акты лишь в том случае, когда этого требует общественный интерес... Ближайшие указания на пределы правовой обязанности правящей власти своими постановлениями должен дать закон»².

В актах Конституционного Суда РФ неоднократно подчеркивалось, что никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок³. Наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, есть необходимое условие применения этих последствий⁴. Общая правовая позиция по данному вопросу также сформулирована в постановлении Президиума ВАС РФ от 25 июля 2006 г. № 11366/05, в котором отмечено, что, если иное прямо не указано в законе, принудительные возможности государства ограничены по меньшей мере сроком исковой давности.

Собственно, отсутствие в законодательстве норм, ограничивающих реализацию полномочий временными рамками, создает для органов местного самоуправления иллюзию возможности отменять собственные благоприятствующие административные акты по прошествии значительного времени после их издания: так, в 2017 г. было отменено решение 2013 г.⁵, в 2018 г. – решения 2013 г.⁶ и даже 2003 г.⁷ и т. д.

Выводы

Во-первых, при разрешении вопроса о допустимости отмены административного акта субъектом, его издавшим, полезно опираться на принятое в немецкой доктрине

¹ Постановления Арбитражного суда Московского округа от 27 февраля 2018 г. по делу № А41-51654/2017, от 2 августа 2015 г. по делу № А41-60455/14, от 10 сентября 2014 г. по делу № А41-7451/14; постановления Арбитражного суда Уральского округа от 16 мая 2017 г. по делу № А34-8960/2016 (определением Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. № 309-КП7-12535 отказано в передаче дела № А34-8960/2016 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ), от 20 мая 2015 г. по делу № А07-6598/2014.

² Елистратов А. И. Указ. соч. С. 187.

³ См., например: постановления Конституционного Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П, от 20 июля 2011 г. № 20-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 14 июля 2005 г. № 9-П; определение Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2006 г. № 445-О.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. по делу А40-101850/2016.

⁵ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 февраля 2019 г. по делу № А57-2546/2018 (о признании недействительными постановлений администрации об отмене постановления о предоставлении в аренду земельного участка для строительства).

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. по делу № А13-21140/2018 (о признании недействительным постановления администрации о прекращении действия разрешения на строительство).

⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13 июля 2020 г. по делу № А60-61082/2018 (о признании недействительными постановлений администрации об отмене постановления о приватизации земельного участка, об оформлении разрешения на строительство, об утверждении проекта границ земельного участка).

базовое деление всех административных актов на благоприятствующие и обременяющие. Отмена благоприятствующего административного акта является экстраординарной мерой и может санкционироваться исключительно законом с учетом баланса частных и публичных интересов. При этом отмена правомерных административных актов благоприятствующего характера в любом случае неприемлема.

Во-вторых, в российской правовой системе ближайшим эквивалентом благоприятствующих административных актов выступают акты (действия), издаваемые (совершаемые) по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии с Законом № 210-ФЗ. Распространенная практика отмены подобных актов в порядке самоконтроля органами местного самоуправления и тем более государственными органами, по нашему убеждению, нелегитимна, поскольку:

противоречит разрешительному типу правового регулирования с учетом отсутствия должной правовой регламентации оснований и процедур издания отменяющих административных актов;

не соответствует антикоррупционным требованиям в части недопущения чрезмерной дискреции в реализации полномочий органами власти;

умалывает субъективное право частных лиц на предоставление публичных услуг, подрывая систему регулирования «государственных сервисов»;

не учитывает фактор исполнения административного акта и наступившие правовые последствия;

не соответствует принципам правовой определенности и защиты (поддержания) доверия к публичной администрации.

В-третьих, вопросы допустимой отмены благоприятствующих административных актов (включая основания, условия, процедуры, сроки и пр.) должны быть исчерпывающе описаны в федеральном законодательстве – Законе № 210-ФЗ и специальных законодательных актах, регулирующих отдельные виды административных услуг, с последующей детализацией в административных регламентах. Достаточным основанием для реализации обсуждаемого полномочия может стать лишь такой юридический дефект благоприятствующего административного акта, значимость которого заметно превосходит самоценные принципы правовой определенности и защиты (поддержания) доверия к публичной администрации.

При модернизации законодательства следует учесть заслуживающий внимания немецкий опыт регламентации административных процедур.

До принятия соответствующих норм правоприменительная практика, на наш взгляд, должна исходить из недопустимости ревизии благоприятствующих административных актов в порядке самоконтроля. Баланс интересов в данном случае вряд ли будет нарушен с учетом возможности использования традиционных институтов оспаривания и отмены административных актов судом или вышестоящим органом.

Список литературы

Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 218 с.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. М.: Эксмо, 2006. 528 с.

Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. М.: Эксмо, 2011. 622 с.

Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анализ государственной администрации). Екатеринбург: Урал. ин-т экономики, управления и права, 1998. 112 с.

Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). М.: Изд-во МГУ, 1987. 141 с.

Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: Рос. акад. правосудия, 2012. 332 с.

Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутского, Б. Сыромятникова, с предисл. к рус. пер. П. Новгородцева. М.: Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. 1000 с.

Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации. Люблин: Губ. тип., 1911. 292 с.

Елистратов А. И. Основные начала административного права. М.: Изд. Г. А. Лемана, 1914. 332 с.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. 732 с.

Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. Харьков: Гос. изд-во Украины, 1924. 258 с.

Кобалевский В. Л. Советское административное право. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. 418 с.

Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М.: Юрид. лит., 1968. 108 с.

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. 320 с.

Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность: курс лекций. М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. 576 с.

Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учеб. М.: Норма, 2010. 928 с.

Сборник законов об административных процедурах / под ред. И. М. Столяровой. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 444 с.

Соболев О. В. Государственные и муниципальные услуги: дифференциация отраслевого регулирования // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 103–111.

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. 600 с.

Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности / пер. с польск. А. Х. Махненко. М.: Госюриздат, 1957. 330 с.

Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право: учеб. для юрид. высш. учеб. заведений. М.: Госюриздат, 1950. 440 с.

Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. 288 с.

Харинов И. Н. Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 303 с.

Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 28 с.

Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. 3 Aufl. Leipzig: Duncker und Humblot, 1924. Bd. I-II. 409 s.

References

Andreev D. S. (2011) *Defektnye administrativno-pravovye акты: dis. ... kand. yurid. nauk* [Defective administrative legal acts: a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 218 p.

Bakhrakh D. N. (2006) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Moscow, Eksmo, 528 p.

Bakhrakh D. N. (2011) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Moscow, Eksmo, 622 p.

Bakhrakh D. N., Khazanov S. D. (1998) *Gosudarstvennaya administratsiya, ee organy i sluzhashchie (Anatomiya gosudarstvennoi administratsii)* [State administration, its bodies and employees (Anatomy of a public administration)]. Yekaterinburg, Ural. in-t ekonomiki, upravleniya i prava, 113 p.

Dyugi L. (1908) *Konstitutsionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva* [Constitutional law. General theory of the state]. Moscow, Izd. T-va I. D. Sytina, 1000 p.

Evtikhiev A. F. (1911) *Zakonnaya sila aktov administratsii* [Legal force of acts of administration]. Lyublin, Gub. tip., 292 p.

Elistratov A. I. (1914) *Osnovnye nachala administrativnogo prava* [Basic principles of administrative law]. Moscow, Izd. G. A. Lemana, 332 p.

Kharinov I. N. (2019) *Predostavlenie pblichnykh uslug i zashchita prav ikh poluchatelei: administrativno-pravovoe issledovanie: dis. ... kand. yurid* [Provision of public services and protection of the rights of their recipients: administrative and legal research: a candidate of legal sciences thesis]. Yekaterinburg, 303 p.

Kobalevskii V. L. (1924) *Ocherki sovetskogo administrativnogo prava* [Essays on Soviet administrative law]. Khar'kov, Gos. izd-vo Ukrainy, 258 p.

Kobalevskii V. L. (1929) *Sovetskoe administrativnoe parvo* [Soviet administrative law]. Khar'kov, Yurid. izd-vo Narkomyusta USSR, 418 p.

Mayer O. (1924) *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3 Aufl. Leipzig, Duncker und Humblot, Bd. I-II, 409 p.

Novoselov V. I. (1968) *Zakonnost' aktov organov upravleniya* [Legality of acts of governing bodies]. Moscow, Yurid. lit., 108 p.

Nozdrachev A. F. (2011) *Administrativnye акты: ponyatie, priznaki, dinamika* [Administrative acts: concept, signs, dynamics]. In Khabrieva T. Ya., Marku Zh. (Eds.) *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta*. Moscow, Statut, 320 p.

Rossinskii B. V. (2018) *Administrativnoe pravo i administrativnaya otvetstvennost'* [Administrative law and administrative responsibility]. Moscow, Norma : INFRA-M, 576 p.

Stolyarova I. M. (Ed.) (2016) *Sbornik zakonov ob administrativnykh protsedurakh* [Collection of laws on administrative procedures]. Moscow, Infotropik Media, 444 p.

Sherstoboev O. N. (2019) Zashchita zakonnykh ozhidanii – osnovopolagayushchii printsip administrativnogo prava [Protection of legitimate expectations – a fundamental principle of administrative law]. In *Administrativnoe pravo i protsess*, no. 2, pp. 21–26.

Sobolev O. V. (2020) Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi: differentsiatsiya otraslevogo regulirovaniya [Public services: differentiation of law-branch regulation]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 4, pp. 103–111.

Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. (2010) *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, Norma, 928 p.

Starilov Yu. N. (2002) *Kurs obshchego administrativnogo prava: in 3 vols. Vol. 2: Gosudarstvennaya sluzhba. Upravlencheskie deistviya. Pravovye akty upravleniya. Administrativnaya yustitsiya* [Course of general administrative law: in 3 vols. Vol. 2: Public service. Management actions. Legal acts of management. Administrative justice]. Moscow, Norma, 600 p.

Starostsyak E. (1957) *Pravovye formy administrativnoi deyatel'nosti* [Legal forms of administrative activity]. Moscow, Gosyurizdat, 330 p.

Studenikin S. S., Vlasov V. A., Evtikhiev I. I. (1950) *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet administrative law]. Moscow, Gos. izd-vo yurid. lit., 440 p.

Tikhomirov Yu. A. (1972) *Upravlencheskoe reshenie* [Management decision]. Moscow, Nauka, 288 p.

Vasil'ev R. F. (1987) *Akty upravleniya (znachenie, problema issledovaniya, ponyatie)* [Management acts (meaning, research problem, concept)]. Moscow, Izd-vo MGU, 141 p.

Vasil'eva A. F. (2012) *Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanie okazaniya publichnykh uslug v Germanii i Rossii* [Service state: an administrative and legal study of the provision of public services in Germany and Russia]. Moscow, Ros. akad. pravosudiya, 332 p.

Yakhin F. F. (2004) *Deistvie administrativno-pravovykh aktov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Action of administrative and legal acts: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 28 p.

Zelentsov A. B. (2005) *Administrativno-pravovoi spor: voprosy teorii* [Administrative and legal dispute: theoretical questions]. Moscow, Izd-vo RUDN, 732 p.