

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2803>

**ОТМЕНА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ**

К. В. Давыдов

*Сибирский государственный университет путей сообщения,
Новосибирский государственный университет экономики
и управления «НИИХ»*

Поступила в редакцию 20 апреля 2020 г.

Аннотация: в статье на основе анализа законодательства различных стран выделены основные элементы института отмены административных актов (определение системы административных актов, отмена которых может быть подчинена принципу охраны доверия; порядок отмены; пределы действия во времени решения об отмене административного акта; правовые последствия отмены; сроки). Показана специфика модели регулирования отмены административных актов в российском законодательстве. Обоснован вывод о необходимости ее корректировки, в первую очередь за счет более последовательного внедрения принципа охраны доверия.

Ключевые слова: административный акт, административная процедура, отмена административного акта, охрана доверия.

Abstract: based on the analysis of the legislation of various countries, the article highlights the main elements of the institution of the abolition of administrative acts (the definition of a system of administrative acts, the cancellation of which can be subordinate to the principle of trust protection; the cancellation procedure; the time limits of the decision to cancel the administrative act; the legal consequences of the cancellation; limitations) The specificity of the regulatory model for the repeal of administrative acts in Russian legislation is shown. The conclusion that it is necessary to adjust it first of all due to more consistent implementation of the principle of trust protection is substantiated

Key words: administrative act, administrative procedure, cancellation of an administrative act, trust protection

2020. № 2

160

Как известно, регулирование института административных актов во многих странах осуществляется посредством законодательства об административных процедурах. Последнее охватывает широкий спектр вопросов: понятие, виды, требования к административным актам, юридическая сила, дефектность, действительность и недействительность, а также правила начала и прекращения действия форм управления¹. При этом отмена административного акта – лишь один из способов прекраще-

¹ По данному вопросу подробнее см.: Давыдов К. В. Административные акты и административные процедуры : соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 43–47.

ния его действия и утраты юридической силы². Однако именно здесь мы имеем дело с «насильственным» «умерщвлением» данного юридического факта. Поэтому феномен отмены можно отнести к одному из важных элементов «стандарта» правового регулирования института административных актов в законодательстве об административных процедурах.

Как правило, отмена имеет место в связи с определенной правовой оценкой изначально принятого административного акта (как вариант – через призму пройденных им процедур). Но из данного правила возможны исключения. Во-первых, оцениваться может не только изначально принятый акт, но и последующие действия адресата по его исполнению. И если, например, получившее какое-либо разрешение лицо в дальнейшем допускает нарушения режима исполнения предоставленного права, то соответствующее решение может быть признано недействительным³. Во-вторых, оценка административного акта может носить как правовой, так и иной характер (например, на предмет его целесообразности). Другое дело, что отмена правомерного акта ввиду исключительно лишь нецелесообразности допустима лишь для административных актов, не повлиявших на правовой статус граждан. Если же акт имеет внешние последствия для невластных лиц, его отмена в силу иррациональности возможна лишь в исключительных случаях⁴. В-третьих, оценка первоначального административного акта может изменяться во времени в зависимости от внешних обстоятельств (в том числе корректировки законодательства). Решение, бывшее законным, обоснованным и целесообразным в момент его принятия, может внезапно изменить свою природу, что потребует, в свою очередь, реакции публичной администрации или суда.

Впрочем, по справедливому замечанию П. Квосты, «государственный акт, который можно менять, как заблагорассудится, был бы бессмыслен-

² О соотношении способов юридического прекращения действия административного акта и последствий использования способов см.: *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

³ Как справедливо отмечается в исследовательской литературе, в таких ситуациях административный акт не является дефектным. Основание для признания его недействительным никак не связано с самим актом и предъявляемыми к нему требованиями. В данном случае признание административного акта недействительным является реакцией не на дефектность акта, а на негативные последствия противоправного поведения адресата этого акта, имевшего место уже после принятия самого решения (см.: *Андреев Д. С.* Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 70).

⁴ Так, одним из оснований отмены правомерного благоприятного административного акта, согласно ч. 2 § 49 Закона ФРГ «Об административных процедурах» 1976 г., является ситуация, когда административный орган был бы вправе не издавать административный акт по фактам, возникшим позднее, и если сохранение акта в силе поставило бы под угрозу публичные интересы (см.: *Сборник законов об административных процедурах.* М., 2016. С. 152).

ным и бесполезным»⁵. Процедура отмены административного акта является «полем битвы» фундаментальных принципов законности и правовой стабильности (охраны доверия). Обе цели: максимального обеспечения правовой правильности государственных решений и гарантирования стабильности права – так или иначе находят свое отражение в законодательстве⁶. При этом наиболее ярко феномен охраны доверия преломляется именно через призму отмены административного акта.

Подчеркнем, что чрезмерно экспансивное толкование заслуживающего защиты доверия столь же вредоносно, сколь и полное его отрицание. Соответственно, самостоятельный интерес представляют обстоятельства, исключаящие охрану доверия. Наиболее полно и академично таковые перечислены в ст. 67 Закона «Об административном производстве» Эстонской Республики 2001 г. (далее – ЗАП Эстонии 2001 г.)⁷. Во-первых, охрана доверия не распространяется на не вступившие в силу административные акты, а также на оспариваемые решения. Как справедливо отмечает по этому вопросу Л. Брокер, «отмена административного акта в ходе процедуры обжалования возможна и, как правило, возможна без проблем, поскольку в случае оспаривания административного акта в принципе не может быть сформировано достойное защиты доверие к его действительности... Аспекты защиты доверия, как правило, не играют роли ни в решении об удовлетворении жалобы, ни в решении об удовлетворении протеста»⁸. Во-вторых, лицо не может ссылаться на охрану доверия, если возможность отмены прямо предусмотрена законодательством или самим актом. Это ситуация хорошо знакома российскому административному праву (хотя бы на рассмотренном выше примере отмены решения ввиду нарушения его адресатом установленных требований). В-третьих, свобода апелляции к охране доверия резко сокращается в случае невыполнения дополнительных обязанностей условного административного акта (что, в сущности, является частным случаем предыдущей ситуации). Четвертое исключение охраны доверия имеет место, когда адресат административного акта, получивший какое-либо имущество, в том числе денежные средства, не использовал их по назначению (т. е. не использовал вообще или использовал вопреки цели акта). Пятое основание – «классическое» и связано с недобросовестностью выгодоприобретателя, который знал либо должен был знать о противоправности административного акта или даже своими противоправными действиями (обманом, подкупом, угрозами и т. д.) добился принятия дефектного акта.

⁵ *Квоста П.* Значение и пределы законной силы административных актов в Австрии, или «удивительные последствия законной силы» // Ежегодник публичного права 2018 : принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 128.

⁶ См.: Там же. С. 133.

⁷ См.: Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 419.

⁸ *Брокер Л.* Отмена административных актов в соответствии с немецким законодательством // Ежегодник публичного права 2016 : административный акт. М., 2015. С. 198–199.

Анализ исследовательской литературы и зарубежного законодательства позволяет выделить также и некоторые иные факторы, существенно влияющие на объем и границы охраны доверия. Так, шестым обстоятельством следует считать возникновение у лица вреда в результате отмены (очевидно, благоприятного для него) решения. В правовых системах, трактующих благоприятность ограничительно (как отмену уже существующих прав, а не возможных приобретений в будущем), охрана доверия возникает лишь когда адресату отмененного акта наносится реальный ущерб⁹. Думается, при более широком подходе к благоприятности административных решений охрану доверия можно распространять и на не полученную в будущем выгоду (конечно, при возможности ее конкретизации). Седьмой момент связан с конфликтами интересов адресата административного акта с третьими лицами. Как подчеркивается в ст. 63 Закона «Об основах администрирования и административном производстве» Республики Армения 2004 г., неправомерный административный акт не может быть признан недействительным, если адресат акта вправе доверять действию этого акта и его действие не может причинить ущерб правам или охраняемым законом интересам какого-либо лица, а также государству или какой-либо общине. Логично предположить, что «наложение» административного решения на права иных лиц может ослабить позицию того адресата, которому оно выгодно. Наконец, восьмое обстоятельство связано с дискреционным характером оценки всех аспектов охраны доверия. Здесь нет заранее непоколебимых правил. Однако при этом следует помнить о том, что интерес частного лица, который он пытается защитить принципом правовой стабильности, должен быть не только правоммерным и добросовестным, но и существенным как для него самого, так и для общественности в целом. В ст. 67 ЗАП Эстонии 2001 г. справедливо подчеркивается: «Административный акт не должен быть признан недействительным во вред лицу, если лицо, веря в то, что административный акт останется в силе... изменило... свой уклад жизни, и его интерес, связанный с сохранением административным актом силы, перевешивает публичный интерес, связанный с признанием административного акта недействительным»¹⁰.

В качестве следующего этапа анализа предлагаем выделить пять основных элементов правового механизма отмены административных актов, тесно связанных с охраной доверия: первый – определение систе-

⁹ Как отмечается некоторыми авторами, «доверие лица подлежит защите лишь тогда, когда оно привело к реальным последствиям... Лишь моральный удар в виде неполучения ожидаемых льгот не является достаточным правоммерным ожиданием... При признании административного акта недействительным хотя и следует учитывать ожидание лица, но только лишь надежда не является еще обстоятельством, исключающим признание акта недействительным» (см.: Руководство по административному производству / А. Аэдмаа [и др.]. Тарту, 2004. С. 478).

¹⁰ Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 419.

мы актов, отмена которых может быть подчинена принципу правовой стабильности. Охрана доверия актуальна лишь при отмене индивидуальных административных актов; судебные и нормативные акты таковой не охватываются, по крайней мере, в аналогичном объеме¹¹. Второй аспект – это порядок отмены. Как правило, административные акты могут быть отменены как самой публичной администрацией, так и судами. Однако некоторые законодатели устанавливают более строгие правила. Например, законодательство Парагвая исходит из того, что благоприятное для граждан (организаций) административное решение может быть отменено исключительно в результате судебного обжалования¹². Возможна и смешанная модель, когда по общему правилу административные акты могут быть отменены как в судебном, так и в административном порядке, однако часть решений обладает повышенной устойчивостью и подчиняется только судебному контролю. Данная конструкция хорошо знакома постсоветским странам, включая российского законодателя. Так, согласно ст. 57 Закона «Об основах административной деятельности и административных процедурах» Киргизии 2015 г., административный акт не отменяется принявшим этот акт административным органом или его вышестоящим органом, если отмена административного акта может повлечь изъятие имущества помимо воли собственника; в этом случае административный акт признается недействительным в судебном порядке. Третий важный вопрос связан с правилами действия во времени нового административного акта, отменяющего прежнее решение; будет ли он распространяться только на будущее или может действовать с обратной силой. Интенсивность такого юридического проникновения зависит от многих факторов, но в первую очередь – от специфики содержания таких актов и в некоторой степени от добросовестности адресатов. Четвертый момент связан с правовыми последствиями отмены (как вариант – корректировки) акта, в том числе возможностью возмещения ущерба. Некоторые правовые системы распространяют на соответствующие отношения нормы гражданского законодательства, в том числе о неосновательном обогащении. Однако, на наш взгляд, столь прямые отсылки носят спорный характер в ситуации добросовестности невластных субъектов. Наконец, пятый элемент института отмены связан со сроками. Естественно, что чем они длиннее, тем дольше сохраняется правовая неопределенность. Поэтому, как правило, сроки обжалования (пе-

¹¹ Как подчеркивал Ж. Ведель, «регламентарные акты могут быть отменены или изменены в любой момент, так как, если эти акты в определенных случаях наделяют правами в прошлом, они никогда не наделяют правами на будущее. Администрация не может даже взять обязательство на будущее сохранить регламент в силе» (Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 149). Добавим: наоборот, на индивидуальные административные акты, принятые на основе отмененных впоследствии нормативных актов, принцип охраны доверия должен распространяться.

¹² Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.). Bruylant, 2014. P. 28.

решения) являются сравнительно сжатыми. Согласно § 48 Закона «Об административных процедурах» ФРГ 1976 г. (далее – ЗАП ФРГ 1976 г.), публичная администрация может отменить административный акт в течение года с момента ознакомления административного органа с фактами и обстоятельствами, которые оправдывают отмену акта; согласно ст. 86 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г. отмена административного акта допускается в течение трех месяцев со дня, когда учреждение узнало о возможности его отмены, но не позднее года со дня его вступления в силу. Однако в некоторых правовых системах можно встретить аномально длинные сроки. Так, законодательство Греции допускает отмену незаконных благоприятных индивидуальных актов в течение пяти лет с момента их принятия¹³; в ст. 156 Кодекса «Об административной процедуре» Польши 1960 г. (далее – ЗАП Польши 1960 г.) устанавливается и вовсе рекордный десятилетний срок для отмены дефектных административных актов¹⁴.

Наибольшую сложность и значимость представляют два первых элемента института отмены административных актов, особенно в части определения критериев действия принципа охраны доверия. Исторически первым и наиболее очевидным является критерий соответствия законодательству. Логично, что законные административные акты должны обладать большей устойчивостью, в то время как незаконные управленческие решения самой своей природой тяготеют к обжалованию и отмене. Примечательно, что данный подход (отмена административных актов именно в связи с незаконностью безотносительно иных аспектов их содержания) получил свое закрепление в том числе в старейшей модели правового регулирования административных процедур – австрийской. Как пишет П. Квоста, «австрийская система... оценивается как концепция, делающая упор на законную силу акта, что, кстати, нашло свое отражение также в других бывших государствах – членах Австро-Венгерской монархии, а именно в Венгрии, Чехии, Польше и в частях бывшей Югославии»¹⁵. Однако такая концепция представляется несколько упрощенной (если не примитивной) на фоне более удачного хода германского законодателя, связавшего условия и порядок отмены административных актов не только с критерием правомерности, но и такой важной характеристикой их содержания, как благоприятность или неблагоприятность

¹³ Это странное на первый взгляд правило было введено еще в 1968 г. во время правления военной хунты, однако, несмотря на обоснованную критику, до сих пор не отменено (подробнее по этому вопросу см.: Кареклас С. «Помехи в механизме функций» администрации : дефектный/противозаконный административный акт, его контроль // Ежегодник публичного права 2016 : административный акт. М., 2015. С. 215–216).

¹⁴ URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/EN%20-%20Code%20of%20Administrative%20procedures%20Poland%20.pdf> (дата обращения: 05.09.2018).

¹⁵ Квоста П. Указ. соч. С. 136.

для адресата¹⁶. Германскую систему можно представить в виде следующей двухмерной схемы (таблица).

Т а б л и ц а

Юридическая устойчивость административных актов

	Незаконные административные акты	Законные административные акты
Неблагоприятные административные акты	-/- (минимальная устойчивость)	+/-
Благоприятные административные акты	+/-	+/ (максимальная устойчивость)

Нетрудно заметить, что в рамках данной парадигмы максимальной устойчивостью обладают законные благоприятные административные акты; наименее юридически жизнеспособны незаконные неблагоприятные решения; незаконные благоприятные и законные неблагоприятные акты являются промежуточными феноменами и, как следствие, находятся примерно на одном уровне оспоримости¹⁷. Указанная схема позволяет классифицировать и более тонкие нюансы отмены административных решений. Например, охраной доверия охватываются только благоприятные административные акты (как незаконные, так и законные). В случае с незаконными благоприятными административными актами может иметь юридическое значение добросовестность адресата¹⁸; в законных ак-

¹⁶ Примечательно, что данный прием не вызывает восторга у вышеназванного исследователя: «В сравнении с положениями австрийского законодательства об административных процедурах немецкий закон об административных процедурах содержит еще несколько других составов, допускающих нарушение законной силы административного акта: в этом смысле немецкий законодатель, обеспечивая равновесие между правовой стабильностью и стабильностью права в вопросе законной силы административного акта, – в сравнении с австрийским законодателем – в нюансах «утяжелил» чашу весов в пользу правовой стабильности (и тем самым в ущерб стабильности права и защиты доверия)» (*Квоста П.* Указ. соч. С. 136). Соглашаясь с посылками, полагаем ошибочным вывод указанного автора: углубленная дифференциация оснований отмены административных актов как раз в большей степени «работает» на принцип охраны доверия.

¹⁷ Впрочем, как представляется, законные неблагоприятные административные акты все же несколько «устойчивее» незаконных благоприятных. Так, согласно ч. 1 § 49 ЗАП ФРГ 1976 г. первые могут быть отменены, кроме случаев, когда административные акты аналогичного содержания должны были бы быть приняты вновь (либо отмена не допускается по иным причинам).

¹⁸ Интересное судебное решение ФАС ФРГ 2014 г. об отмене пособия для производителя картофеля приведено в следующей работе: *Дериг Х.* Возникновение законодательства об административных процедурах, его кодификация, а также примеры из недавней судебной практики Германии // Ежегодник публичного права 2015 : административный процесс. М., 2015. С. 366–367.

тах адресат презюмируется добросовестным. Применительно к незаконному неблагоприятному акту возможная недобросовестность адресата блекнет на фоне тотальной юридической аномалии управленческого решения, которое само может быть рассмотрено в качестве аналога публично-правовой шиканы. Наконец, из расставленных акцентов логически следует темпоральное правило: лишь отмена незаконных неблагоприятных актов возможна с обратной силой без специальных ограничений; отмена иных категорий административных актов осуществляется преимущественно на будущие отношения¹⁹.

Представленная модель, основанная на сочетании двух разноприродных классификационных диад, позволила германской правовой системе прийти к неожиданным и нетривиальным выводам. Одним из таких открытий стала непривычная для публичного права идея сохранения юридической силы за незаконными актами. Сразу оговоримся: отказ в отмене незаконного административного акта хорошо знаком административному праву в ситуации, когда таковой является вынужденным решением, принимаемым в силу закона, при сведении усмотрения публичной администрации к нулю. Ярким примером здесь может служить невозможность отмены акта ввиду истечения пресекательного срока обжалования (пересмотра). Сохранение юридического бытия незаконного административного акта как усмотренческое полномочие публичной администрации – совсем другой случай, пожалуй, более характерный для частного права²⁰. Как отмечается в германской литературе, «существование и противоправных административных актов может быть защищено; и на противоправные административные акты можно при определенных обстоятельствах положиться. Это не само собой разумеющееся положение; скорее сама собой подразумевалась отмена противоправных административных актов. Еще в 1973 г., в последнем издании своего учебника по общему административному праву Форстхофф писал, что обязанность ведомства отменить противоправный административный акт является общепризнанной. Однако в конечном итоге ЗАП ФРГ 1976 г. в § 48 закрепил иную максиму, легализовав охрану доверия *contra legem* (вопреки закону)²¹. При этом германская модель и по данному вопросу в значительной мере основана на дискреции: «автоматическая» отмена (как и оставление в силе) той или иной категории незаконных административных актов, даже незаконных неблагоприятных решений, может

¹⁹ Впрочем, здесь тоже допустимы исключения. Так, согласно § 48, 49 ЗАП ФРГ 1976 г. возможна отмена с обратной силой незаконного благоприятного административного акта при недобросовестности его адресата, а также отмена законного благоприятного акта, если последний носил условный характер либо предоставлял не использованное по назначению имущество.

²⁰ Согласно введенному федеральным законом 2013 г. п. 4 ст. 167 ГК РФ, суд вправе не применять последствия недействительности сделки, если их применение будет противоречить основам правопорядка или нравственности.

²¹ См.: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. М., 2000. С. 287.

быть расценена как ошибка усмотрения²². Любопытно, что некоторые законодатели еще более «рельефно» закрепили эту новаторскую, хотя в чем-то и небесспорную логику. Так, согласно ст. 156 ЗАП Польши 1960 г., отмена административных актов, содержащих существенные дефекты (т. е., по сути, ничтожных решений), невозможна, во-первых, по истечении 10 лет со дня их принятия, а во-вторых, в ситуации, если решение об отмене будет иметь «необратимые юридические последствия». В последних двух случаях, согласно ст. 158 упомянутого закона, орган публичной администрации ограничивается подтверждением того, что оспариваемое решение нарушает закон и указывает обстоятельства, из-за которых он не может принять решение о признании документа недействительным.

Отмена правомерного административного акта (как неблагоприятного, так и в еще большей степени благоприятного) – прямой и смелый вызов одновременно как принципу законности, так и правовой стабильности. Одним из теоретических оснований указанного полномочия публичной администрации служит то, что здесь имеет место оценка не самого административного акта (он законен и, бесспорно, действителен в момент своего принятия), но, как правило, последующих действий его адресата (например, неисполнение каких-либо требований условных актов) или наступление иных, не зависящих от участников процедуры обстоятельств (в том числе изменение законодательства)²³.

Отдельного упоминания заслуживает отмена административных актов «двойного действия» (благоприятных для одних адресатов и одновременно обременительных для других). Общепризнанной является следующая максима: «Административные акты с подобным действием следует всегда рассматривать как благоприятствующие административные акты, так как особая защита доверия благоприобретателя не может быть принесена в жертву интересам обремененного третьего лица из-за осложнений процедуры отмены...»²⁴. Другое дело, что характер правового интереса, степень его выраженности и недвусмысленности может пониматься по-разному²⁵. Наконец, напомним: отмена административного акта под-

²² См.: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Указ. соч. С. 293–294, 307–309.

²³ Примечательно, что германское законодательство в отличие от более прагматичных подходов (см., например, ст. 66 ЗАП Эстонии 2001 г.), по нашему мнению, «перестаралось» с дискрецией при отмене благоприятных правомерных административных актов: в § 49 ЗАП ФРГ 1976 г. предусмотрено такое основание, как причинение вреда «общему благу». Впрочем, по замечанию германских исследователей, данная норма является «мертвой» (см.: Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Указ. соч. С. 296). Полагаем, это один из примеров чрезмерного увлечения административным усмотрением со стороны германской правовой системы, который вряд ли стоит тиражировать российскому административному праву.

²⁴ Рихтер И., Шунперт Г. Ф. Указ. соч. С. 285. Данное правило закреплено, например, в ст. 64 ЗАП Эстонии 2001 г.

²⁵ Пример весьма широкого понимания, заслуживающего учета интереса, можно найти в следующей работе: Руководство по административному производству / А. Аэдмаа [и др.]. С. 84 и др.

разумеает принятие нового административного решения в рамках самостоятельной процедуры, подчиняющейся всем основным правилам и, конечно, принципам.

Российское административное законодательство предусматривает сравнительно примитивную модель отмены административных актов, для которой характерны следующие особенности. Во-первых, лоскутное и поверхностное законодательное регулирование. Так, в ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶ закрепляется формально не обставленное никакими ограничениями полномочие органов местного самоуправления по отмене муниципальных правовых актов. Впрочем, иллюзия всевластия публичной администрации несколько корректируется судебной практикой, подчеркивающей недопустимость реализации указанного полномочия в зависимости исключительно от усмотрения²⁷. Во-вторых, основаниями отмены административных актов является лишь их противоправность (как вариант – противоправность дальнейших действий адресатов, также корректировка законодательства). В-третьих, ввиду зачаточного развития принципа охраны доверия благоприятные незаконные административные акты по общему правилу не защищаются. В-четвертых, основным правовым последствием установления правовой дефектности административного акта является их отмена; реформационные полномочия публичной администрации практически не развиты²⁸. Вместе с тем, признавая административный акт незаконным, суды не всегда стремятся к восстановлению первоначального положения (например, в ситуации незаконного изъятия земельных участков для строительства объектов инфраструктуры), часто ограничиваясь денежным возмещением имущественного вреда²⁹. Пятой особенностью (и одновременно – своеобразной гарантией) можно признать правило о недопустимости отмены во внесудебном порядке ряда незаконных позитивных административных актов, существенным образом корректирующих правовой статус граждан (организаций). Так, согласно ст. 51 ГК РФ, ст. 25 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»³⁰ признание регистрации юридического лица недействительной в связи с допущенными грубыми и неустранимыми нарушениями закона возможно исключительно в судебном порядке. Еще одним приме-

²⁶ Рос. газета. 2003. 8 окт.

²⁷ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 3094-О ; решение Красноярского УФАС России от 21 сентября 2017 г. по делу № 69-15-17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Подробнее по данному вопросу см.: *Андреев Д. С.* Указ. соч. С. 173–176.

²⁹ См., например, п. 4 Обзора судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных и муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10 декабря 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Рос. газета. 2001. 10 авг.

ром могут служить правила ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³¹ в части аннулирования лицензии только по решению суда (при том, что решение о приостановлении лицензии принимается административным органом самостоятельно). Указанная практика находит поддержку в отечественной науке. По этому поводу Ю. Н. Старилов пишет: «На наш взгляд, акты управления, которые установили административно-правовой статус лица (и если этот статус уже осуществляется), должны действовать до признания их незаконными полностью или частично судом. Такое положение во многом дисциплинирует и органы исполнительной власти...»³². Наконец, шестой момент связан с тем, что по общему правилу акт об отмене административного решения действует без обратной силы³³.

Что-то из вышеуказанного вполне может быть отнесено к «национальному российскому юридическому колориту» (как, например, отмена некоторых благоприятных административных актов в судебном порядке), что-то вполне укладывается в зарубежные традиции (ограничения обратной силы решения об отмене административного акта). Однако главный пробел российского законодательства по вопросу отмены административных актов заключается в ориентации исключительно на фактор правомерности при игнорировании специфики содержания отменяемого административного акта (когда благоприятный акт приравнивается к негативному). Российская правовая система должна воспринять идею распространения охраны доверия также и на незаконные благоприятные административные акты (конечно, при условии добросовестности их адресатов), что, в свою очередь, должно найти отражение в будущем российском законодательстве об административных процедурах.

³¹ Рос. газета. 2011. 6 мая.

³² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 296.

³³ См.: Андреев Д. С. Указ. соч. С. 160–161.