

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ПУБЛИЧНОГО ОРГАНА НА ОТМЕНУ СОБСТВЕННЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ САМОКОНТРОЛЯ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Суслова Светлана Игоревна<sup>1,2</sup>,  
д-р юрид. наук, доцент,  
e-mail: svetsuslova@yandex.ru,

Егерова Олеся Александровна<sup>1</sup>,  
канд. юрид. наук, доцент,  
e-mail: oegereva@miiv.ru

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва, Россия,

<sup>2</sup>Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России), г. Иркутск, Россия

Отмечается, что возможность отмены актов публичных органов в порядке самоконтроля противоречит принципу бесповоротности актов публичной власти, обоснованного в цивилистической науке. Выделяются критерии, выработанные высшими судебными инстанциями, на основании которых акт отмены может быть признан недействительным. Демонстрируется противоречивость судебной практики по применению указанных критериев. Обосновывается, что правовые последствия в виде влияния на гражданские правоотношения являются не единственными последствиями для участников гражданского оборота, наличие которых должно становиться основанием для признания недействительным акта отмены. По мнению авторов, в настоящее время происходит формирование судебной практики по применению критериев отмены актов в порядке самоконтроля. К сожалению, констатировать наличие доктринально разработанных критериев для допустимости такой отмены не приходится, отсутствуют они и в законодательстве.

По итогам проведенного авторами исследования делается вывод о необходимости законодательного закрепления критериев, которые выступили бы границами реализации права публичных органов на отмену собственных актов в порядке самоконтроля.

По тексту статьи Российская Федерация сокращенно указывается – РФ.

**Ключевые слова:** публичный акт, административный акт, юридический факт, гражданско-правовые последствия, органы публичной власти, принцип бесповоротности актов публичной власти, судебная практика

## IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF A PUBLIC BODY TO CANCEL ITS OWN ACTS IN THE PROCEDURE OF SELF-CONTROL: CIVIL LAW ASPECT

Suslova S.I.<sup>1,2</sup>,  
Doctor of Legal Sciences, Associate Professor,  
e-mail: svetsuslova@yandex.ru,

Egereva O.A.<sup>1</sup>,  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor  
e-mail: oegereva@miiv.ru

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia,

<sup>2</sup>Irkutsk Law Institute (a branch) of The All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow, Russia

*It is noted that the possibility of canceling acts of public bodies in the order of self-control contradicts the principle of irrevocability of acts of public authority, justified in civil science. The criteria developed by the highest courts are highlighted, on the basis of which the act of cancellation may be invalidated. The inconsistency of judicial practice on the application of these criteria is demonstrated. It is justified that the legal consequences in the form of influence on civil legal relations are not the only consequences for participants in civil circulation, the presence of which should become the basis for invalidating the act of cancellation. According to the authors, currently there is a forming of judicial practice on the application of criteria for the abolition of acts in the order of self-control. Unfortunately, there are no doctrinally developed criteria for the permissibility of such a repeal; nor is there one in law.*

*Based on the results of the study conducted by the authors, it is concluded that it is necessary to legislatively consolidate the criteria that would act as boundaries for the implementation of the right of public bodies to cancel their own acts in self-control.*

*In the text of the article, the Russian Federation is abbreviated as RF.*

**Keywords:** public act, administrative act, legal fact, civil law consequences, public authorities, the principle of irrevocability of acts of public authority, judicial practice

## Введение

Возможность органа публичной власти отменить свой акт, издание которого оказывает влияние на гражданские правоотношения, противоречит цивилистическому подходу к пониманию юридических фактов гражданского права, а также учению о принципах гражданского права. Следует согласиться с В.А. Беловым, который указывает, что после того, как орган публичной власти реализует свою компетенцию по какому-то вопросу, он должен терять возможность решить этот вопрос по-другому, поскольку способность к решению именно этого вопроса должна утрачиваться [1]. Тем не менее, в российской судебной практике закрепился подход, поддержанный как на уровне Верховного Суда РФ, так и Конституционного Суда РФ, согласно которому наличие права на отмену собственных актов является легитимным. Правда, всегда высшие судебные инстанции делали оговорку о том, что границы такого права все же существуют и его реализация не может носить произвольный характер. При этом в настоящее время ни в законодательстве, ни в судебной практике, ни в доктрине как административного, так и гражданского права не сформулированы и не разработаны условия, при которых акт отмены может считаться допустимым или недопустимым. Хаотичное формирование судебной практики по данному вопросу происходит в отсутствие ответов на вопрос о том, имеет ли значение правомерный или неправомерный акт был отменен, а также какое влияние оказал отмененный акт на иные, в том числе гражданские правоотношения. Анализу и оценке существующих в настоящее время подходов к вопросу о границах реализации права публичных органов на отмену собственных актов в порядке самоконтроля и будет посвящена данная работа.

## Критерии легитимности отмены актов в порядке самоконтроля

При тотальном молчании законодателя о том, в каких пределах может действовать орган публичной власти, отменяя собственные акты, в некоторой степени данный пробел восполняется формулировками из решений вышестоящих судов. К наиболее общим из них можно отнести указание на то, что решения об отмене или приостановлении действия ранее изданных муниципальных правовых актов: а) не могут носить произвольный характер; б) должны быть законными и обоснованными; в) предсказуемыми; г) исключаяющими произвольность и возможность злоупотреблений.

Представляется, что признать данные критерии четкими и достаточными для применения при разрешении конкретного спора, невозможно. Для гражданского права любая отмена акта, уже оказавшего влияние на гражданские правоотношения, не может являться предсказуемой и выглядит произволом. Принцип бесповоротности волеизъявления сделки в частном праве создает основу стабильности

гражданского оборота и должен распространяться и на акты органов публичной власти. Субъект гражданского права вправе рассчитывать на то, что публичный акт, выступивший в качестве юридического факта гражданского права, не будет в одностороннем порядке отменен. В унисон с этим звучат цитаты исследователей, рассуждающих о предсказуемости права в целом. Так, Г. Кельзен отмечал, что «идеал предсказуемости права, его безопасности требует эффективной отмены общей неправомерной нормы только *pro futuro*, то есть с момента отмены» [2]. А специалисты в области налогового права, исследуя проблематику ретроактивного налогообложения, справедливо указывают, что оно может быть поддержано, когда законодательным органом допущена ошибка, и закон изменяется незамедлительно, еще до того, как налогоплательщики начали действовать в соответствии с его предписаниями [3].

Другими словами, критерии, при которых публичный акт может быть отменен, должны иметь более четкие границы, хотя, безусловно, сформулировать их исчерпывающим образом невозможно, а потому избежать оценочных понятий и свободы судебного усмотрения вряд ли полностью удастся.

Более развернутые условия сформулированы в настоящее время в Постановлении Конституционного Суда РФ № 48-П от 09 ноября 2022 г.<sup>1</sup>, который указал на следующие границы нелегитимности акта отмены: а) затрагивает и нарушает интересы частных лиц, так и местного сообщества в целом; б) нарушает принцип поддержания стабильности правовых отношений и доверия граждан, в них вовлеченных, к закону, не отвечает требованиям обеспечения гарантий конституционных прав, правопорядка, безопасности, эффективной реализации публичных функций, рациональной организации деятельности органов местного самоуправления; в) не отвечает критериям разумности и справедливости в части возложения негативных последствий на добросовестных участников частноправовых отношений; г) не отвечает критериям разумности и справедливости в части несвоевременного выявления нарушений; д) совершена при отсутствии прямого разрешения на отмену соответствующего акта и при отсутствии законодательной регламентации границ этого полномочия.

С одной стороны, мы видим существенный прогресс в попытке Конституционного Суда РФ сформулировать условия, при которых отмена публичного акта не должна считаться допустимой. Конечно, в этих критериях остается значительное количество оценочных понятий (разумность сроков отмены, справедливость в части возложения негативных последствий и др.), но это в целом соответствует общемировым тенденциям регулирования отношений в указанной области. Предусмотреть все ситуации в законе, наверное, и невозможно, но стремиться к их более четкой формулировке, безусловно, следует. Например, в Германии условия отмены актов подразделены в зависимости от того, правомерный или неправомерный акт был отменен. В свою очередь, причиной допустимости отмены неправомерного акта является установление публичным органом факта того, что он был принят под влиянием заблуждения или в связи с подкупом, а также по причине виновных действий самого заявителя, который предоставил ложные или неполные сведения [4].

К сожалению, несмотря на попытку высшего судебного органа выработать универсальные критерии для оценки границ свободы усмотрения при отмене публичных актов, в настоящее время наблюдается значительное число ситуаций, в которых игнорируется позиция Конституционного Суда РФ (КС РФ) при разрешении данных споров в судебной практике. Эта тенденция проявляется в том случае, когда в Постановлении соответствующая норма не признается неконституционной (как в этом случае), но КС РФ формулирует границы ее применения. Далее при рассмотрении конкретного спора, суды, игнорируя высказанные высшим судебным органом разъяснения, указывают на то, что КС РФ выработал позицию в рамках рассмотрения конкретных жизненных обстоятельств, а поскольку они не подходят к фактическим обстоятельствам данного дела, то и предлагаемые КС РФ критерии применяться не должны.

Приведем два примера, иллюстрирующих данное утверждение.

Так, по одному из дел заявитель пытался признать недействительным акт отмены. Все инстанции не признали правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлении от 09.11.2022 № 48-П, новым обстоятельством, поскольку «В рамках настоящего дела не рассматривался

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09 ноября 2022 г. № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первой части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю.А. Плахтеевой, А.Ю. Савушкиной и А.Ю. Яковлевой» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 47. – Ст. 8304.

вопрос о правомерности действий органа местного самоуправления по отмене разрешения на ввод объекта в эксплуатацию после государственной регистрации права собственности на этот объект в ЕГРН, а проверялась законность предоставления разрешения на условный вид разрешенного использования земельных участков». То есть суды сузили возможность применения критериев, выработанных КС РФ до ситуации споров об отмене разрешения на ввод объекта в эксплуатацию<sup>2</sup>.

В другом же деле отказ от применения позиции Конституционного Суда РФ основан на еще более вопиющих доводах. Спор касался отмены именно разрешения на строительство и именно ситуации того, что в отношении объекта было уже зарегистрировано право собственности в ЕГРН. Кассационная инстанция указала, что выработанные Конституционным Судом РФ в Постановлении № 48 критерии не подлежат применению, поскольку «в названном постановлении Конституционный Суд РФ пришел к заключению об отсутствии возможности самостоятельной отмены органами местного самоуправления разрешения на ввод в эксплуатацию объекта индивидуального **жилищного** строительства, в то время как в рассматриваемом споре спорным объектом является **нежилое** строение»<sup>3</sup>.

Резюмируя, следует указать, что сформулированные универсальные критерии границ свободы публичного органа по отмене собственных актов не всегда воспринимаются в судебной практике и носят преимущественно локальный характер в отношении отмены разрешений на строительство.

Положительная практика по применению критериев недопустимости отмены актов в порядке самоконтроля

Указав на негативные тенденции формирования судебной практики в данной сфере, нельзя не отметить, что позитивная практика также присутствует. При этом основным доводом, который используют суды в случае удовлетворения исков о недействительности актов отмены, является тезис о том, что публичный акт выступил юридическим фактом, повлекшим возникновение субъективного гражданского права.

Для примера можно привести дело, в котором все три инстанции признали, что акт отмены следует признать недействительным. Речь шла о постановлении, на основании которого по результатам проведенного в 2003 году межевания земель на кадастровый учет были поставлены земельные участки граждан-пайщиков, а также зарегистрировано право собственности на земельные доли в конкретном земельном участке, сведения о которых были внесены в ЕГРН. Суды указали, что отмененное постановление Администрации выступило необходимым этапом процедуры образования земельного участка в ходе перераспределения земель и повлекло возникновение определенных гражданских прав, а принятием оспариваемого постановления в 2024 году администрация добивается последующей ревизии выделенных участниками долевой собственности земельных участков с учетом ошибочного, по мнению административного органа, определения размера пая (доли)<sup>4</sup>.

Суды справедливо указали на тот факт, что подобный акт отмены: а) дестабилизирует гражданские правоотношения по выделению и аренде земельных участков, возникшие с 2003 года, а также б) ставит под сомнение переход права на соответствующие объекты гражданских прав в результате на следования, заключения договоров купли-продажи, дарения и т.д.

Другими словами, признание существования основного аргумента о том, что на основании соответствующего публичного акта возникло субъективное гражданское право (право собственности), позволило судам усилить свою позицию указанием на то, что акт отмены приведет к отмене целой цепочки различных сделок, что ударит по добросовестным участникам оборота и приведет к дестабилизации последнего. Убедительными данные аргументы выглядят и потому, что прошло более 20 лет с момента

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.05.2023 № Ф08-4578/2023 по делу № А32-1345/2021; Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2023 № 308-ЭС22-27130 по делу № А32-1345/2021 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

<sup>3</sup> Ради справедливости стоит сказать, что в отношении этого объекта несколько лет назад принималось решение о сносе. Однако оно не было исполнено и далее в отношении этого объекта было выдано разрешение на ввод в эксплуатацию (См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.06.2025 № Ф06-2098/2025 по делу № А65-16132/2024 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15.09.2025 № Ф10-2379/2025 по делу № А48-4592/2024 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

издания отмененного акта, что согласуется с критерием разумности и справедливости в части несвоевременного выявления нарушений, указанным в Постановлении Конституционного Суда РФ № 48-П. Аналогичная практика не является единичной<sup>5</sup>.

Присутствуют в судебной практике и примеры решений, в которых критерии, предложенные Конституционным Судом РФ, использовались в полном объеме. Спор касался выданного разрешения на строительство. Однако (что еще более удивительно) объект еще не был даже построен, не говоря уже об оформлении права собственности. Как правило, в таких делах мы видим решения судов не в пользу заявителей. Суды трех инстанций указали, что администрация не доказала незаконность выдачи обществу разрешений на строительство, неполноту предоставленных им документов, по результатам рассмотрения которых было выдано разрешение на строительство. Более того, суды сослались на нарушение принципа добросовестности со стороны администрации в связи с тем, что ее действия, связанные с отменой разрешений на строительство, были совершены по истечении более двух лет после их выдачи. Суды посчитали, что администрация не доказала наличие нарушений законодательства, а при разрешении таких споров необходимо учитывать возможность ненадлежащего исполнения органами публично-правового образования своих обязанностей, совершения ошибок. Такие ошибки не могут быть поставлены в вину участникам отношений в области градостроительной деятельности, справедливо и обоснованно рассчитывавшим на соблюдение должностными лицами этих органов требований законности<sup>6</sup>.

Нельзя не отметить и ссылку судов на то, что, издав оспариваемое постановление, администрация допустила ситуацию, при которой произвольная отмена разрешений на строительство создала угрозу искажения должного баланса интересов представляемого ею муниципального образования и общества, которое, реализуя права собственника и арендатора земельных участков на их использование, понесло существенные расходы на подготовку документации, необходимой для строительства жилых комплексов. Незаконным оспариваемым постановлением администрации мог быть нанесен непоправимый ущерб правам и интересам общества в сфере предпринимательской деятельности. Администрация нарушила принцип поддержания стабильности возникших отношений и доверия вовлеченных в них лиц к закону, не обеспечила эффективную реализацию публичных функций, рациональную организацию деятельности органа местного самоуправления<sup>7</sup>.

Несмотря на тот факт, что примеры такого применения предложенных Конституционным Судом РФ критериев, не являются значительными, сам факт такого подхода судов к разрешению споров о признании недействительными актов отмены стоит только приветствовать. Особую значимость данный пример приобретает и в том контексте, что суд признал выданное разрешение на строительство повлекшим гражданско-правовые последствия не только в тот момент, когда на основании него возникает субъективное право<sup>8</sup>.

### Выводы

В настоящее время на наших глазах происходит формирование судебной практики по применению критериев отмены актов в порядке самоконтроля. К сожалению, констатировать наличие доктринально разработанных критериев для допустимости такой отмены не приходится, отсутствуют они и в законодательстве.

Несмотря на сформулированные условия их применения в позициях Конституционного Суда РФ, наблюдается значительное расхождение в позициях судебной практики при разрешении конкретных

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.05.2025 № Ф10-181/2025 по делу № А48-4595/2024 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

<sup>6</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.03.2025 № Ф08-10990/2024 по делу № А01-1478/2024 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

<sup>7</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.03.2025 № Ф08-10990/2024 по делу № А01-1478/2024 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru>.

<sup>8</sup> Ранее нами обращалось внимание на то обстоятельство, что наличие иных правовых последствий значимых для лица, его получившего в контексте частноправовых отношений, значение для судов часто не имеет [5].

споров. Такие расхождения по своей сути базируются на двух противоположных подходах к оценке возможности отмены актов в порядке самоконтроля. Одни ученые не видят в подобной возможности ничего плохого, считая, что необходимо лишь решить вопрос о том, что делать с теми финансовыми последствиями (рисками), которые наступают после отмены акта. Другие же полагают, что акты отмены должны носить исключительный характер, а их влияние на гражданские правоотношения выражается не только в том, что на основании публичных актов возникают, изменяются или прекращаются гражданские правоотношения [6; 7; 8], но и в наступлении иных последствий, значимых для гражданского права.

Разделяя второй подход, считаем необходимым указать, что для формирования единообразной судебной практики в этом вопросе, соответствующие критерии, проанализированные в данной работе, должны найти отражение, как минимум, в разъяснениях Верховного Суда РФ с приданием им универсального характера, распространяющегося на все ситуации отмены публичных актов в порядке самоконтроля, а еще лучше – они должны быть закреплены в нормах законодательства.

### Список литературы

1. Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. II. Лица, блага, факты. – Москва: Юрайт, 2011. – 1093 с.
2. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция) // Право и политика. – 2006. – № 8. – С. 5–14; № 9. С. 5–18.
3. Хаванова И.А. Обратная сила налоговых законов и идеалы предсказуемости права // Финансовое право. – 2017. – № 3. – С. 34–38.
4. Винницкий А.В., Харинов И.Н. Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2020. – № 6. – С. 50–63.
5. Сулова С.И. Отмена в порядке самоконтроля публичных актов – юридических фактов гражданского права // Гражданское право. – 2025. – № 4. – С. 6–9.
6. Солдатова В.И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. – 2016. – № 9. – С. 4–13.
7. Пятков Д.В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. – 2002. – № 10.
8. Корянкова Т.В. Правовые особенности актов органов публичной власти и их место в системе гражданско-правовых юридических фактов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2012. – № 1. – С. 40–43.

### References

1. Belov V.A. Civil law. General part. Vol. II. Faces, benefits, facts. – Moscow: Yurayt, 2011. – 1093 p.
2. Kelsen G. Judicial guarantee of the Constitution (constitutional justice) // Law and politics. – 2006. – № 8. – Pp. 5–14; № 9. Pp. 5–18.
3. Khavanova I.A. Reverse force of tax laws and ideals of predictability of law // Financial law. – 2017. – № 3. – Pp. 34–38.
4. Vinnitsky A.V., Kharinov I.N. Cancellation in order of self-control of favorable administrative acts // Electronic Appendix to the Russian Legal Journal. – 2020. – № 6. – Pp. 50–63.
5. Suslova S.I. Cancellation in the order of self-control of public acts – legal facts of civil law // Civil law. – 2025. – № 4. – Pp. 6–9.
6. Soldatova V.I. Administrative acts as grounds for the emergence, change and termination of civil legal relations // Law and economics. – 2016. – № 9. – Pp. 4–13.
7. Pyatkov D.V. Transactions and administrative acts as grounds for civil legal relations // Modern law. – 2002. – № 10.
8. Koryankova T.V. Legal features of acts of public authorities and their place in the system of civil legal facts // Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence. – 2012. – № 1. – Pp. 40–43.

Статья поступила в редакцию: 20.11.2025

Received: 20.11.2025

Статья принята к публикации: 14.01.2026

Accepted: 14.01.2026