

# Подразумеваемые административные акты. Часть вторая\*

Д. С. Андреев

Сибирский федеральный университет,  
Российская Федерация, 660041, Красноярск, пр. Свободный, 79  
Сибирский университет науки и технологий,  
Российская Федерация, 660004, Красноярск, пр. им. газеты Красноярский рабочий, 31

**Для цитирования:** Андреев, Денис С. 2024. «Подразумеваемые административные акты. Часть вторая». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 105–118.  
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.107>

В статье на основе сравнительно-правового метода анализируется использование в российском и некоторых европейских правовых системах конструкции предполагаемых решений, когда бездействие публичной администрации приравнивается к принятию административного акта. В зависимости от особенностей терминологии такие акты могут называться также фиктивными, молчаливыми, имплицитными, предполагаемыми. Во второй части статьи рассматриваются становление и современное состояние конструкции подразумеваемых административных актов в России. Принцип молчаливого отказа не получил развития в российском законодательстве, поскольку оно допускает прямое оспаривание в суде бездействия публичной администрации. На основе анализа законодательства и судебной практики делается вывод об активном использовании принципа «молчание — знак согласия» в регулировании деятельности публичной администрации в России. Указанный принцип применяется как во внутриаппаратных (внутри системы публичной администрации), так и во внешнеаппаратных отношениях публичной администрации с частными лицами. Доктрина подразумеваемых административных актов в России практически не разработана, что оказывает отрицательное влияние на эффективность публичного управления и судебной защиты прав частных лиц. Это наглядно видно на примере так называемых запоздалых решений, когда публичная администрация принимает отрицательное решение уже после того, как в силу закона считается, что вынесен благоприятствующий административный акт. В отличие от зарубежных правовых систем, российские суды не квалифицируют такие решения в качестве актов, отменяющих ранее принятые подразумеваемые административные акты.

*Ключевые слова:* административное молчание, бездействие, публичная администрация, подразумеваемое решение, фиктивное решение, административный акт, административное решение, молчаливое разрешение, молчаливый отказ.

## 1. Введение

Анализ исторического развития подразумеваемых административных актов в европейских правовых системах свидетельствует о значительной функциональной эволюции данной правовой конструкции. Изначально в случае молчания публич-

---

\* Первую часть статьи см.: Андреев, Денис С. 2023. «Подразумеваемые административные акты. Часть первая». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 318–336. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.203>

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

ной администрации устанавливалась юридическая фикция отказа в удовлетворении адресованного к ней обращения частного лица (принцип «молчание — знак отказа»). Целью этого являлось обеспечение возможности доступа к судебной защите в случае бездействия публичной администрации в тех правопорядках, которые допускали судебную проверку законности только административных актов.

В дальнейшем конструкция подразумеваемых административных актов стала использоваться в Европе на национальном и наднациональном уровнях как инструмент повышения эффективности деятельности публичной администрации, упрощения и ускорения административных процедур, стимулирования экономической активности. Для этого вводилась противоположная юридическая фикция, приравнивавшая бездействие публичной администрации к административному акту об удовлетворении заявления частного субъекта (принцип «молчание — знак согласия»).

Внедрение принципа молчаливого согласия в европейских правопорядках неизменно сопровождалось серьезными дискуссиями в политической среде, экспертном и научном сообществе, а также встречало серьезное недоверие со стороны судов, в том числе высших судебных инстанций. Критика принципа молчаливого согласия традиционно сводится к тому, что предоставление частному лицу разрешения, права или иного запрашиваемого блага происходит вне рамок установленных процедур, без анализа релевантной информации и документов, объективного и всестороннего изучения вопроса публичной администрацией, что может противоречить публичным интересам, нарушать права третьих лиц и способствовать коррупции.

Несмотря на политические лозунги и формальное провозглашение того или иного принципа в законодательстве, можно утверждать, что на практике в европейских национальных правовых системах реализуется смешанная модель, сочетающая оба принципа. Качественное и количественное соотношение принципов молчаливого отказа и молчаливого согласия в каждом конкретном государстве зависит от исторического развития законодательства и судебной практики, национальной правовой доктрины, международных обязательств, экономических, политических и других факторов.

В моделях молчаливого отказа и молчаливого согласия бездействие публичной администрации имеет прямо противоположное правовое значение. В первом случае частному лицу отказано в удовлетворении его требования. Подразумеваемый административный акт об отказе не вносит в правовую сферу обратившегося положительные изменения и является для него *неблагоприятным*. Во втором случае молчание публичной администрации влечет за собой предоставление частному лицу выгоды (разрешения, права или иного запрашиваемого блага), обладая самостоятельным порождающим эффектом (подразумеваемый *благоприятствующий* административный акт). В свою очередь, это оказывает принципиальное влияние на соотношение баланса частного и публичного интересов и по большому счету отражает разные концепции взаимоотношений государства и частных лиц. В случае предполагаемого отказа пассивное поведение публичной администрации обуславливает активные действия *частного лица* для защиты своих прав путем оспаривания бездействия в суде. В ситуации предполагаемого согласия право частного лица начинает реализовываться автоматически. Здесь уже сама *публичная*

*администрация* должна предпринять активные действия для отмены благоприятствующего подразумеваемого административного акта, если считает, что основания для предоставления частному лицу разрешения, права или иного запрашиваемого блага отсутствуют.

Несмотря на все свои недостатки, принцип «молчание — знак согласия» идеологически намного ближе к современному пониманию служебной роли публичной администрации по отношению к народу, первичной клеточкой которого являются частные лица<sup>1</sup>. В самом деле, государственный аппарат представляет собой огромную «машину», наделенную властными полномочиями вплоть до возможности применения прямого физического принуждения и огромными ресурсами (людскими, материальными, информационными и т. д.). Этот аппарат создается именно для того, чтобы решать возложенные на него *публично-значимые* задачи, в том числе качественно (всесторонне, объективно и своевременно) рассматривать обращения частных лиц, т. е. для того, чтобы *действовать*. Бездействие показывает слабость государственного аппарата, который не справляется со своими задачами. С этой точки зрения модель молчаливого согласия является адекватной правовой реакцией на бездействие публичной администрации, означающее ненадлежащее выполнение ею своих функций.

Представляется интересным и познавательным проследить развитие и современное состояние конструкции подразумеваемых административных актов в российском законодательстве, судебной практике и доктрине в сравнении с ведущими европейскими правовыми порядками, что, в свою очередь, может способствовать определению направлений дальнейшего развития и совершенствования отечественной правовой системы в этом вопросе.

## 2. Основное исследование

### 2.1. Российская доктрина о подразумеваемых административных актах

В российской юридической доктрине ситуация, когда публичная администрация никак не выражает свою волю, хотя уполномочена совершить то или иное волеизъявление, именуется бездействием, которое традиционно рассматривается в качестве противоправного поведения публичной администрации и самостоятельного, отличного от административного акта объекта судебного контроля. В последнее время некоторые российские ученые высказывают мнение о расширении объема понятия «административный акт» за счет включения в него не только решений и действий, но и бездействия публичной администрации. Так, А. Б. Зеленцов пишет: «Используемые в российском законодательстве понятия “решения”, “дей-

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 2, 18 Конституции РФ, человек, его права и свободы — высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 февраля, 2024. <http://www.consultant.ru>.

ствие», «бездействие», по сути дела, объемлются категорией «административно-правовой акт», которая может рассматриваться по отношению к ним как обобщающая» (Зеленцов 2015, 187). Мнение об отнесении к числу административных актов бездействия публичной администрации весьма близко перекликается с конструкцией подразумеваемых административных актов, о которой говорилось в первой части статьи<sup>2</sup>.

Отечественные административисты указывают на теоретическую возможность существования подразумеваемых административных актов, а также приводят конкретные случаи их закрепления *de lege lata*. Например, А. Ф. Ноздрачев писал, что теоретически разрешение может быть подразумеваемым административным актом в ситуации, когда публичной администрации предоставлены все необходимые для его получения документы, но решение о предоставлении или об отказе в его выдаче в установленные сроки не принято или не направлено заявителю (Ноздрачев 2016, 45). П. П. Кабытов, анализируя формы административных актов, относит подразумеваемые решения к конклюдентным административным актам, которые выражаются в бездействии субъекта публичной администрации в случаях, прямо предусмотренных нормами права. В качестве примера использования подразумеваемых административных актов он приводит процедуру согласования проектов схем территориального планирования (Кабытов 2019, 133).

Некоторые российские ученые предлагают осуществить рецепцию конструкции подразумеваемых административных актов из зарубежного права. Так, Ф. Ф. Яхин со ссылкой на французский и бельгийский опыт писал о целесообразности установления в российском праве положения, согласно которому по истечении трех месяцев молчание публичной администрации приравнивается к решению об отказе. При этом он оговаривался, что было бы более правильным сохранить традиционную для отечественного правопорядка терминологию и называть это не административным актом, а бездействием (Яхин 2004, 58–60). П. А. Курындин предлагает заимствовать институт подразумеваемых административных актов из французского права, отмечая, что это может принести пользу только после того, как в российской правовой системе будет создано целостное правовое регулирование административных процедур (Курындин 2015; 2020, 13, 118, 142–151).

## ***2.2. Российское право: система прямого оспаривания бездействия публичной администрации***

В современном российском праве нашел отражение подход, согласно которому допускается возможность судебной и внесудебной проверки законности непосредственно самого бездействия публичной администрации без придания ему значения административного акта. Так, в ч. 2 ст. 46 ст. Конституции РФ прямо сказано, что в суде могут быть обжалованы не только решения и действия, но и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и должност-

---

<sup>2</sup> В армянской юридической науке принятие подразумеваемого административного акта рассматривается как частное проявление общеправового феномена молчания участников правовых отношений (Гамбарян 2019).

ных лиц. В качестве самостоятельного объекта оспаривания бездействие публичной администрации выделяет и процессуальное законодательство<sup>3</sup>.

В судебной практике выработано определение бездействия субъектов публичной администрации, под которым понимается неисполнение обязанности, возложенной на них правовыми актами, определяющими полномочия этих лиц<sup>4</sup>. Зачастую суды подчеркивают, что бездействие публичной администрации — это противоправное пассивное поведение, выражающееся в несовершении действия, которое лицо могло и должно было совершить в силу возложенных на него правовых обязанностей действовать<sup>5</sup>.

Согласно п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ, в случае удовлетворения требования о признании оспариваемого бездействия незаконным суд признает его не соответствующим нормативным правовым актам и обязывает административного ответчика устранить нарушения прав административного истца. В случае необходимости принятия публичной администрацией каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав административного истца суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо устранения иным способом допущенных нарушений и на срок устранения таких нарушений. Аналогичное регулирование содержится и в АПК РФ, в ч. 4 ст. 201 которого сказано: при признании оспариваемого бездействия незаконным арбитражный суд в резолютивной части решения указывает на обязанность публичной администрации совершить определенные действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения прав заявителя в установленный судом срок.

## *2.3. Элементы конструкции подразумеваемых административных актов в российском праве*

### *2.3.1. Законодательство*

В последние годы в российском праве наметилась отчетливая тенденция использования конструкции подразумеваемых решений при регулировании деятельности публичной администрации. Отечественный законодатель применяет модель молчаливого согласия. Здесь можно выделить два основных направления.

---

<sup>3</sup> Глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (КАС РФ), гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ (АПК РФ). При этом проверка законности административных актов и бездействия публичной администрации в России в целом имеют единый правовой режим.

<sup>4</sup> Впервые данное определение было сформулировано в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ (ВС РФ) от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Несмотря на отмену указанного постановления в 2016 г., суды активно используют данное в нем определение бездействия. См., напр.: Определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 05.12.2018 № 78-КГ18-65.

После поступления статьи в редакцию было принято Постановление Пленума ВС РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений гл. 22 КАС РФ и гл. 24 АПК РФ», в п. 5 которого содержится аналогичное определение бездействия публичной администрации.

<sup>5</sup> См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.04.2017 по делу № А76-11308/2015, Арбитражного суда Центрального округа от 18.04.2019 по делу № А08-5401/2018, Арбитражного суда Московского округа от 29.08.2019 по делу № А41-83329/2018.

### 2.3.1.1. Подразумеваемые решения в процедурах согласования проектов административных актов

В данном случае субъект публичной администрации проводит процедуру согласования проекта правового акта с другими субъектами публичной администрации, т. е. конструкция используется во *внутриаппаратных* отношениях в широком смысле этого слова. В качестве подразумеваемого решения выступает не сам административный акт<sup>6</sup>, поскольку он обладает признаком внешней направленности, а промежуточное волеизъявление о его согласовании. Примером может служить согласование проектов правовых актов в следующих областях:

— территориального планирования (схемы территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных районов, генеральные планы поселений и городских округов) и планировки территории<sup>7</sup>;

— архитектурно-строительного проектирования (решения федерального органа исполнительной власти об установлении приаэродромной территории, уведомления органа исполнительной власти субъекта РФ о соответствии или несоответствии описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома предмету охраны исторического поселения)<sup>8</sup>;

— землепользования (решения о включении/исключении земельного участка в границы / из границ населенного пункта, об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории при образовании земельного участка из земель, находящихся в государственной собственности)<sup>9</sup>;

— деятельности во внутренних морских водах и в территориальном море (разрешения на захоронение донного грунта, план морских научных исследований и внесение изменений в него)<sup>10</sup>;

— правотворческой и кадровой деятельности федеральных органов исполнительной власти<sup>11</sup>.

Так, согласно ч. 17 ст. 4<sup>1</sup> Закона о введении в действие ГрК РФ в случае поступления в орган исполнительной власти субъекта РФ от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в письменной форме информации

<sup>6</sup> В данном случае термином административный акт охватываются как ненормативные, так и нормативные правовые акты публичной администрации.

<sup>7</sup> Статьи 12, 16, 21, 25, 45 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ГрК РФ).

<sup>8</sup> Статья 47 Воздушного кодекса РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ; ч. 9 ст. 51<sup>1</sup> ГрК РФ.

<sup>9</sup> Статья 4<sup>1</sup> Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие ГрК РФ» (далее — Закон о введении в действие ГрК РФ); ст. 3<sup>5</sup> Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ».

<sup>10</sup> Статья 37<sup>1</sup> Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ»; п. 13–15, 22–25, 51, 52 Правил проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 391.

<sup>11</sup> Пункт 4 (3) Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; п. 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009; п. 2 Указа Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

о согласовании включения/исключения земельного участка в границы / из границ населенного пункта в установленный срок заявление считается согласованным с указанными органами.

### 2.3.1.2. Lex silencio positivo в российском праве

Конструкция подразумеваемых административных актов используется также в ситуации, когда субъект публичной администрации обязан выразить волеизъявление на основании обращения частного лица, т. е. во *внешненаправленных* отношениях. Так, при принятии решений в области контроля концентрации уставного капитала при согласовании совершения сделок с акциями (долями) кредитных и страховых организаций, микрофинансовых компаний, а также управляющих компаний инвестиционных фондов установлено правило о том, что Банк России не позднее 30 дней со дня получения ходатайства о получении предварительного согласия (последующего одобрения) на совершение соответствующих сделок и всех необходимых документов сообщает заявителю в письменной форме о своем решении — о согласии или об отказе. В случае если Банк России не сообщил о принятом решении в течение указанного срока, соответствующая сделка (сделки) считается согласованной<sup>12</sup>.

В качестве других примеров использования конструкции подразумеваемых административных актов можно назвать согласование субъектами публичной администрации корректировок инвестиционных программ организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и/или водоотведение<sup>13</sup>, планов предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов некоторых категорий природопользователей<sup>14</sup>, проектов разрешений на создание искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности<sup>15</sup>, а также уведомлений о планируемом строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов (ч. 13 ст. 51<sup>1</sup> ГрК РФ).

### 2.3.2. Судебная практика

В ряде случаев конструкция подразумеваемых административных актов предлагалась не законодателем, ее выработывали суды. Один из интересных примеров — применение Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о публичных мероприятиях). Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П, публичное мероприятие *должно считаться согласованным* не только после получения подтверждения органа исполнительной власти субъекта РФ или органа

---

<sup>12</sup> Статья 61 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)»; ст. 11 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»; ст. 32<sup>10</sup> Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; ст. 4<sup>4</sup> Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»; ст. 38<sup>2</sup> Федерального закона от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах».

<sup>13</sup> Статья 18 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

<sup>14</sup> Статья 46 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

<sup>15</sup> Статья 4 Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее — Закон об искусственных земельных участках).

местного самоуправления, но и в случае, если указанные органы в установленный законом срок не довели до организатора публичного мероприятия предложение об изменении места и/или времени его проведения.

Впоследствии эту позицию поддержал ВС РФ, который дал нижестоящим судам разъяснения о том, что, если в течение установленного законом срока со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия органом публичной власти не доведено до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и/или времени проведения публичного мероприятия или предложение об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях, публичное мероприятие *может расцениваться как согласованное*, в том числе при возникновении вопроса о привлечении лица к предусмотренной законодательством РФ ответственности, за исключением случая, когда организатор публичного мероприятия уклоняется от получения соответствующего предложения<sup>16</sup>. Руководствуясь указанными правовыми позициями, нижестоящие суды в ряде случаев считали согласованным проведение публичных мероприятий при ненаправлении местными администрациями ответов его организаторам или не указании в ответе обоснованного предложения об изменении места или времени его проведения и, как следствие, признавали незаконным привлечение к административной ответственности участников публичного мероприятия за нарушение установленного порядка его проведения<sup>17</sup>.

Еще один пример — применение Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в части включения Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) в реестр недобросовестных поставщиков сведений об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров. Процедура предполагает направление заказчиком сведений о недобросовестных участниках закупки в антимонопольные органы, их проверку комиссией территориального органа ФАС России с выдачей заключения, представляемого затем руководителю ФАС России для принятия решения о включении либо об отсутствии оснований для включения сведений в реестр, которое оформляется приказом. По сложившейся практике резолютивная часть заключения комиссии излагается в виде рекомендации.

В одном из дел заказчик направил в антимонопольный орган сведения об участнике закупки, уклонившемся от заключения договора. Комиссия территориального органа ФАС России вынесла заключение об отсутствии в действиях участника факта уклонения от заключения договора. В дальнейшем процедура не была завершена надлежащим образом, приказ руководителя ФАС России об отказе во включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков не принимался. Заказчик обратился в суд с заявлением о признании незаконным и отмене указанного заключения. Суды трех инстанций прекратили производство, сославшись на то, что включение

<sup>16</sup> Пункт 10 Постановления Пленума ВС РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях».

<sup>17</sup> См., напр.: Решения Верховного суда Республики Калмыкия от 20.09.2018 № 7-81/2018, от 27.08.2018 № 7-69/2018, от 31.07.2018 № 7-61/2018.



сведений в реестр недобросовестных поставщиков осуществляется ФАС России, а заключение территориального антимонопольного органа носит лишь рекомендательный характер и не нарушает прав и законных интересов заявителя. Верховный Суд РФ отменил все состоявшиеся судебные решения, отметив, что заключение территориального антимонопольного органа и основанный на нем отказ (бездействие) ФАС России во включении сведений в реестр недобросовестных контрагентов неразрывно связаны и образуют *единый правоприменительный акт — меру реагирования уполномоченного органа на обращение заказчика*. В данном случае ВС РФ приравнял бездействие антимонопольных органов, выразившееся в незавершении процедуры включения в реестр недобросовестных контрагентов, к вынесению подразумеваемого итогового решения об отказе, допустив возможность его оспаривания в целом в качестве административного акта<sup>18</sup>.

### 2.3.3. Проблема «запоздалых» административных актов: российский опыт

В России пока отсутствует сложившаяся судебная практика применения правовых норм о подразумеваемых административных актах. Анализ имеющихся судебных решений показывает, что отечественные суды не знакомы с данной конструкцией, что не позволяет в полной мере использовать ее методологический потенциал в процессе толкования положений законодательства. Это наглядно видно на следующих примерах.

В одном из дел решался вопрос о правильности применения ст. 4 Закона об искусственных земельных участках, в соответствии с которой проект разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также с органом исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание искусственного земельного участка. Срок согласования не может превышать один месяц со дня поступления проекта на согласование. В случае неполучения в указанный срок инициатором создания искусственного земельного участка (которым может быть частное лицо) замечаний *проект разрешения считается согласованным с ними*.

Юридическое лицо, получив необходимые согласования всех федеральных органов исполнительной власти, обратилось в Комитет имущественных отношений субъекта РФ (далее — Комитет) с заявлением о согласовании проекта разрешения на создание искусственного земельного участка. В установленный законом месячный срок Комитет не направил содержательных замечаний на проект, а лишь сообщил адресату о невозможности рассмотреть его обращение в связи с необходимостью согласования проекта на совещании при губернаторе с членами правительства субъекта РФ. Еще через месяц Комитет направил обществу письмо об отказе в согласовании проекта разрешения, сославшись на наличие замечаний других органов исполнительной власти этого субъекта РФ. Девелопер обратился в суд с требованием о признании отказа незаконным, мотивировав свою позицию в том числе тем, что поскольку в уста-

<sup>18</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 17.09.2018 № 305-КГ18-8036.

новленный законом срок от Комитета замечаний или отказа не поступило, то в силу ст. 4 Закона об искусственных земельных участках проект разрешения считается согласованным с ним. При рассмотрении дела суд кассационной инстанции отметил, что при наличии неустраненных замечаний органов государственной власти, препятствующих согласованию проекта образования земельного участка, превышение сроков рассмотрения проекта не может повлечь признания оспариваемого решения незаконным<sup>19</sup>.

Другое дело касалось применения ст. 51<sup>1</sup> ГрК РФ, в которой сказано, что в целях строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома застройщик направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы уведомление о планируемом строительстве. В течение семи рабочих дней указанные органы рассматривают его и сообщают заявителю о допустимости или недопустимости размещения объекта на земельном участке. При этом ненаправление в установленный срок уведомления о недопустимости размещения объекта на земельном участке *считается согласованием и дает право застройщику осуществлять строительство или реконструкцию* в соответствии с параметрами, указанными в уведомлении о планируемом строительстве, в течение десяти лет со дня его направления.

Застройщик обратился в орган местного самоуправления с уведомлением о планируемом строительстве садового дома на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке. Уведомление о недопустимости его размещения на земельном участке было направлено заявителю только через месяц, т. е. с нарушением установленного законом срока. Застройщик обратился в суд с требованием признать уведомление незаконным. Суды признали, что, поскольку уведомление было направлено с превышением установленного срока, строительство садового дома является согласованным в силу закона. При этом они оригинально подошли к оценке законности самого уведомления: с одной стороны, сказали, что права административного истца не нарушены, поскольку несвоевременное уведомление отвечает его интересам по согласованию строительства садового дома на принадлежащим ему земельном участке, а с другой — признали уведомление о недопустимости размещения садового дома на земельном участке законным по своему содержанию, так как в нормативных актах содержится прямой запрет на строительство, и не стали признавать его недействительным, указав, что само по себе несоблюдение местной администрацией срока направления уведомления не свидетельствует о его незаконности<sup>20</sup>.

Такая позиция вызывает большие вопросы в плане последовательности и реализации принципа правовой определенности. Согласно ч. 16–21 ст. 55 ГрК РФ, после окончания строительства объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома застройщик обязан направить уведомление об этом в местную администрацию, которая при его рассмотрении проверяет допустимость размещения объекта на предмет соответствия ограничений, установленных в законода-

---

<sup>19</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 01.07.2019 по делу № А56-85865/2018.

<sup>20</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.08.2019 по делу № 33а-14964/2019.

тельстве на дату поступления уведомления об окончании строительства. Очевидно, что непризнание судом недействительным предыдущего административного акта о недопустимости размещения объекта на земельном участке, несвоевременно направленного застройщику в ответ на уведомление о планируемом строительстве, может привести к спорам между ним и местной администрацией при оценке законности возведения этого объекта и проблемам при государственной регистрации прав на него.

В рассмотренных судебных делах наглядно видна такая проблема использования конструкции подразумеваемых административных актов, как «запоздалые» решения, т. е. ситуация, когда субъект публичной администрации принимает отрицательное решение уже после того, как в силу закона считается, что вынесен благоприятствующий административный акт. В зарубежных правовых системах публичная администрация должна будет задействовать для этого процедуру отмены подразумеваемого благоприятствующего административного акта с соответствующим юридическим инструментарием и гарантиями для частных лиц. Российские суды в приведенных примерах не квалифицируют «запоздалые» решения в качестве актов, отменяющих ранее принятые в силу закона подразумеваемые административные акты. Напротив, они считают «запоздалые» решения первоначальными административными актами об отказе, просто вынесенными с нарушением сроков. Такой подход сводит на нет и прямо игнорирует установленный в соответствующем законодательстве принцип молчаливого согласия при нарушении публичной администрацией сроков рассмотрения обращений частных лиц в пользу принципа приоритета содержательной законности, который дает администрации возможность при наличии оснований для отказа ответить частному лицу несвоевременно.

### 3. Выводы

Российское право допускает прямую судебную проверку законности бездействия публичной администрации. Именно этим объясняется, что конструкция подразумеваемых административных актов в варианте молчаливого отказа не получила развития в отечественном праве. В указанном плане российская правовая система близка по своим типологическим особенностям к правовым системам Германии и Великобритании. Возможность прямого оспаривания бездействия публичной администрации лишает надлежащей концептуальной основы необходимость рецепции в российское право конструкции подразумеваемых административных актов, построенной по модели молчаливого отказа, либо требует ее дополнительного научно-практического обоснования.

Анализ показывает, что российский законодатель активно использует принцип «молчание — знак согласия» как во внутриаппаратных процедурах межведомственного согласования проектов административных актов, так и во внешненаправленных отношениях между частными лицами и публичной администрацией, итогом которых выступает подразумеваемый благоприятствующий административный акт. Такая правовая политика соответствует современным тенденциям, характерным для развитых зарубежных правовых систем. При этом применение конструкции подразумеваемых административных актов не стало предметом оживленной дискуссии в политическом и экспертном сообществах, как в большинстве

других государств. Данный факт может свидетельствовать о том, что у российских властей нет четкой стратегии внедрения молчаливых разрешений в деятельность публичной администрации, но тем не менее указанный инструмент неосознанно используется в целях упрощения и ускорения административных процедур, а также стимулирования экономической активности.

Российская доктрина не успевает за меняющимся законодательством и современной практикой публичного управления, вопросы молчаливого согласия администрации не находятся в фокусе юридической науки и недостаточно исследованы<sup>21</sup>. В свою очередь, это отрицательно сказывается на правоприменении и защите прав частных лиц, поскольку суды в процессе толкования законодательства не могут использовать методологический инструментарий, адекватный новой правовой конструкции. Представляется, что без продуманных механизмов реализации, в том числе разработанной концепции административного и судебного правоприменения, положения российского законодательства о подразумеваемых административных актах так и останутся лозунгом, а не реальным средством повышения эффективности взаимоотношений публичной администрации и частных лиц.

## Библиография

- Гамбарян, Артур С. 2019. «Правовые режимы молчания и фиктивных выводов, вытекающих из него». *Журнал российского права* 12: 19–29. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.12.2>
- Гамбарян, Артур С. 2021a. «Молчание и молчаливое согласие в публичном праве Армении: правовая фикция, презумпция или субституция?» *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 728–751. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.315>
- Гамбарян, Артур С., ред. 2021b. *Молчание в праве (доктрина, практика и техника)*. М.: Юрлитинформ.
- Гамбарян, Артур С., Манук О. Мурадян, Тамара А. Шакарян. 2021. «Молчание административного органа и административные фиктивные акты». *Ежегодник публичного права 2021: Инструменты действия административных органов*, 160–190. М.: Инфотропик Медиа.
- Зеленцов, Александр Б. 2015. *Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права*. М.: Юнити-Дана.
- Кабытов, Павел П. 2019. «Административные решения: понятие, виды, формы». *Журнал российского права* 12: 129–139. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.12.10>
- Курындин, Павел А. 2015. «Французская доктрина подразумеваемых (имплицитных) административных актов и перспективы ее применения в Российской Федерации». *Актуальные проблемы российского права* 2: 35–41.
- Курындин, Павел А. 2020. «Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции». Дис. ... канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет.
- Маслов, Владимир В. 2022. «Фиктивные (подразумеваемые) административные акты: перспективы интеграции в российское законодательство». *Теоретическая и прикладная юриспруденция* 3: 61–70. <https://doi.org/10.22394/2686-7834-2022-3-61-70>
- Ноздрачев, Александр Ф. 2016. «Роль, место и цели разрешительной системы в российском праве и законодательстве». *Разрешительная система в Российской Федерации*, 32–84. М.: Инфра-М.
- Хван, Леонид Б. 2021. «Административное “молчание” в законе об административных процедурах: к вопросу о правовой квалификации и модели нормативной регуляции». *Ежегодник публично-*

<sup>21</sup> После поступления статьи в редакцию в русскоязычной юридической литературе вышло несколько публикаций, в которых рассматриваются подразумеваемые административные акты (Гамбарян 2021a, 2021b; Маслов 2022; Хван 2021; Гамбарян, Мурадян, Шакарян 2021).

го права 2021: Инструменты действия административных органов, 148–159. М.: Инфотропик Медиа.

Яхин, Филлус Ф. 2004. «Действие административно-правовых актов». Дис. ... канд. юрид. наук, Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России.

Статья поступила в редакцию 13 апреля 2021 г.;  
рекомендована к печати 2 ноября 2023 г.

Контактная информация:

Андреев Денис Сергеевич — канд. юрид. наук, доц.; andredenis@yandex.ru

## Implicit administrative acts. Part two\*

*D. S. Andreev*

Siberian Federal University,

79, Svobodnyi pr., Krasnoyarsk, 660041, Russian Federation

Reshetnev University,

31, pr. im. gazety Krasnoyarskiy rabochiy, Krasnoyarsk, 660004, Russian Federation

**For citation:** Andreev, Denis S. 2024. “Implicit administrative acts. Part two”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 105–118. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.107> (In Russian)

Based on the comparative legal method, the article analyzes the use of the construction of implicit (fictitious) decisions in Russian and several European legal orders, when the inaction of the public administration is equated with the adoption of an administrative act. The analysis of legislation and judicial practice in the second part of article leads to the conclusion about the active use of the principle of “silence is a sign of consent” in regulating the activities of public administration in Russia. At the same time, the negative model of implicit administrative acts (silent refusal) has not been developed in the Russian legal system. However, the doctrine of implicit administrative acts in Russia remains largely underdeveloped, which negatively affects the effectiveness of public administration and judicial protection of the rights of private parties. In the second part of article the author considers the development and current state of implicit (fictitious) decisions in Russia. The negative model of implicit administrative acts (tacit refusal) are not develop because Russian law allows judicial appeal directly against the inaction of public authorities. The analysis of legislation and judicial practice leads to the conclusion about the active use of the principle of “silence is a sign of consent” in Russian administrative law. This principle applies both in internal (within the public administration system) and in external relations between public authorities and private entities. However, the doctrine of implicit administrative acts in Russia remains largely underdeveloped, which negatively affects the effectiveness of public administration and judicial protection of the rights of private parties. This is clearly seen in the example of so-called belated decisions, when the state administration makes a negative decision after the law has established that a favorable administrative act has been issued. Russian courts do not recognize that such decisions annul previously adopted implicit administrative acts.

*Keywords:* administrative silence, administrative inaction, public administration, implicit decision, fictitious decision, administrative act, administrative decision, silent refusal, silent consent.

---

\* See part one: Andreev, Denis S. 2023. “Implicit administrative acts. Part one”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 318–336. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.203> (In Russian)

## References

- Gambarian, Artur S., Manuk O. Muradian, Tamara A. Shakarian. 2021. "Silence of administrative bodies and fictitious administrative acts". *Ezhegodnik publichnogo prava 2021: Instrumenty deistviia administrativnykh organov*, 160–190. Moscow, Infotropik Media Publ. (In Russian)
- Gambarian, Artur S. 2019. "Legal regimes of silence and fictitious conclusions arising from it". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 19–29. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.12.2> (In Russian)
- Gambarian, Artur S. 2021a. "Silence and tacit consent in Armenian public law: Legal fiction, presumption or substitution?" *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 728–751. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.315> (In Russian)
- Gambarian, Artur S., ed. 2021b. *Silence in law (doctrine, practice and technique)*. Moscow, Iurlitinform Publ. (In Russian)
- Iakhin, Filius F. 2004. "Action of administrative legal acts". PhD Thesis in Law, Moskovskii gosudarstvennyi institut mezhdunarodnykh otnoshenii (universitet) MID Rossii. (In Russian)
- Kabytov, Pavel P. 2019. "Administrative decisions: Concept, types, forms". *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 129–139. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.12.10> (In Russian)
- Khvan, Leonid. 2021. "Administrative 'silence' in the law on administrative procedures: The issue of legal qualification and model of normative regulation". *Ezhegodnik publichnogo prava 2021: Instrumenty deistviia administrativnykh organov*, 148–159. Moscow, Infotropik Media Publ. (In Russian)
- Kuryndin, Pavel A. "Pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies: The experience of Russia and France". PhD Thesis in Law, Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet. (In Russian)
- Kuryndin, Pavel A. 2015. "The French doctrine of implicit administrative acts and perspectives of its application in the Russian Federation". *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 2: 35–41. (In Russian)
- Maslov, Vladimir V. 2022. "Fictitious (implied) administrative acts: Prospects of integration into Russian legislation". *Teoreticheskaia i prikladnaia iurisprudentsiia* 3: 61–70. <https://doi.org/10.22394/2686-7834-2022-3-61-70> (In Russian)
- Nozdrachev, Aleksandr F. 2016. "Role, place and objectives of permissive system in Russian law and legislation". *Razreshitel'naia sistema v Rossiiskoi Federatsii*, 32–84. Moscow, Infra-M Publ. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B. 2015. *Administrative justice. The general part. Theory of judicial administrative law*. Moscow, Iuniti-Dana Publ. (In Russian)

Received: April 13, 2021  
Accepted: November 2, 2023

### Author's information:

Denis S. Andreev — PhD in Law, Associate Professor; andreden@yandex.ru