

## ДОБРОСОВЕСТНОСТЬ КАК КАТЕГОРИЯ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И ЕЕ УЧЕТ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

© 2020 г. С. А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет

E-mail: saniyat\_aga@mail.ru

Поступила в редакцию 26.08.2019 г.

**Аннотация.** В статье исследованы особенности использования категории добросовестности в регламентации и правоприменительной практике органов по государственному контролю и надзору. На основе контент-анализа административно-процедурного и программно-стратегического обеспечения реформы контрольно-надзорной деятельности сформулирован вывод о специфике применения категории добросовестности в публично-правовой сфере. Автором определены качественно новые значения категории добросовестности при использовании в целях обеспечения контрольно-надзорной деятельности: добросовестность как критерий разграничения подконтрольных лиц; как инструмент дополнительной защиты подконтрольного лица; как вектор контрольно-надзорной деятельности. Автором также исследованы особенности применения категории добросовестности в публичном праве, связанные с ее расширительным содержанием и дифференциацией в зависимости от субъекта публичных правоотношений.

**Ключевые слова:** добросовестность, государственный контроль и надзор, подконтрольные лица, публичное право, реформа контрольно-надзорной деятельности, государство, государственный орган, добропорядочность, профилактика, добросовестное поведение.

**Цитирование:** Агамагомедова С.А. Добросовестность как категория публичного права и ее учет при осуществлении государственного контроля и надзора // Государство и право. 2020. № 7. С. 124–131.

DOI: 10.31857/S102694520010713-5

## INTEGRITY AS A CATEGORY OF PUBLIC LAW AND ITS CONSIDERATION IN THE IMPLEMENTATION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION

© 2020 S. A. Agamagomedova

Penza state University

E-mail: saniyat\_aga@mail.ru

Received 26.08.2019

**Abstract.** The article examines the features of using the category of integrity in the regulation and law enforcement practice of state control and supervision bodies. Based on the content analysis of administrative-procedural and program-strategic support for the reform of control and Supervisory activities, a conclusion is made about the specifics of applying the category of integrity in the public legal sphere. The author defines qualitatively new values of the category of conscientiousness when used in order to ensure control and Supervisory activities: conscientiousness as a criterion for differentiating controlled persons; as a tool for additional protection of a controlled person; as a vector of control and Supervisory activities. The author also studies the peculiarities of applying the category of good faith in public law, related to its broad content and differentiation depending on the subject of public legal relations.

**Key words:** integrity, state control and supervision, controlled persons, public law, reform of control and Supervisory activities, state, public authority, integrity, prevention, conscientious behavior.

**For citation:** Agamagomedova, S.A. (2020). Integrity as a category of public law and its consideration in the implementation of state control and supervision // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 7, pp. 124–131.

Одной из базовых и универсальных правовых категорий является «добросовестность». Известная еще римскому праву она используется при регламентации взаимодействия двух и более субъектов и выступает принципом гражданского права. Если применительно к частному праву добросовестность достаточно исследована, то в публичном праве ее содержание практически не избиралось в качестве предмета исследований. В то же время анализ административной реформы последних лет, административно-процедурных пределов реформирования контрольно-надзорной деятельности государственных органов свидетельствует о достаточно широком использовании категории «добросовестность». Последнее требует, на наш взгляд, доктринального обоснования применения рассматриваемой категории в публично-правовой сфере в целом, а также в правовом регулировании и практике осуществления государственного контроля и надзора. При этом заимствование данного принципа для публично-правовых отношений не может быть применено с учетом их специфики, обусловленной как методом публично-правового регулирования, так и субъектным составом рассматриваемой совокупности отношений.

При этом нами выдвигается несколько гипотез.

1. Категория добросовестности не может быть применима в публично-правовых отношениях.

2. Категория добросовестности может быть применима в публично-правовых отношениях с учетом их специфики.

Как известно, термин «добросовестность» многозначен.

Так, В.И. Даль определял «добросовестность» как «добрую совесть, простодушие, честность, правдивость, строгую богобоязненность в поступках», а термин «добросовестный» — как «правдивый, праводушный, честный»<sup>1</sup>.

В других словарях термин «добросовестный» также определяется, как «честно выполняющий свои обязательства, обязанности»<sup>2</sup>.

Ученые нередко упоминают категорию добросовестности в сочетании с категорией разумности и отмечают при этом, что в законодательстве и правоприменительной практике они используются в разных смыслах и контекстах<sup>3</sup>.

В рамках договорных отношений добросовестность позиционируется как ограничение для свободы усмотрения, установленной договором. О значимости рассматриваемой категории в договорном праве свидетельствует тезис

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. I. М., 1998. С. 1104, 1105.

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2010. С. 169.

<sup>3</sup> См.: Вайпан В.А., Егорова М.А. Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 9–14.

ученых о применении принципа добросовестности судьями в качестве «среды действующего права и правосознания»<sup>4</sup>.

Безусловно, добросовестность — категория исторически присущая частному праву и обусловленная материально-правовым и процессуально-правовым равенством сторон данной совокупности отношений.

Принцип добросовестности закреплён в гражданском законодательстве Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 1 ГК РФ при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Таким образом, добросовестной предполагается деятельность участника гражданско-правовых отношений, его поведение применительно к другой стороне этих отношений.

Согласно руководящим положениям Верховного Суда РФ, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в т.ч. в получении необходимой информации<sup>5</sup>.

Характеризуя применимость принципа добросовестности в банковском праве, А.А. Вишневский трактует добросовестность в качестве общего принципа договорных отношений, а также явно выраженного или подразумеваемого условия договора<sup>6</sup>.

Следовательно, добросовестность в частном праве используется в качестве общего принципа, презумпции, условия договора, признака (свойства) ожидаемого поведения стороны.

Что касается публичных интересов при добросовестных и недобросовестных действиях в частноправовых отношениях, то они в подобных ситуациях не затрагиваются. Потерпевшей стороной при этом является другая сторона сделки, так же как это имеет место при совершении сделки под влиянием обмана или насилия и большинства других оспоримых сделок. Права и интересы третьих лиц, а тем более публичные интересы в известных закону случаях недобросовестности, как правило, не затрагиваются<sup>7</sup>.

Принцип добросовестности зародился в сфере частного права. При этом практика его применения и частноправовая доктрина способствовали развитию понимания этой

<sup>4</sup> Бергер К.П., Арнц Т. Принцип добросовестности в английском коммерческом договорном праве. Обзор актуальной английской судебной практики // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 234–269.

<sup>5</sup> См.: постановление Пленума ВС РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Росс. газ. 2015. 30 июня.

<sup>6</sup> См.: Вишневский А.А. Принцип добросовестности в зарубежном банковском праве: подходы к проблеме // Закон. 2017. № 12. С. 177–186.

<sup>7</sup> См. об этом, напр.: Скловский К.И. Применение права и принцип добросовестности // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 2. С. 94–118.

категории не только применительно к частноправовым отношениям. Добросовестность, содержащая в себе элементы справедливости, честности, необходимости учета интересов всех лиц, участвующих в правоотношении, приобретает на определенном историческом этапе значение общеправового принципа, не ограничивающегося только областью частного права. Публичное право, имеющее в контексте системы права иные задачи и характеризующееся императивностью регулирования, практически отсутствием диспозитивности, конечно, принципиально отличается от права частного. Тем не менее одним из направлений развития принципа добросовестности стало распространение сферы его применения на новые правовые области в других сферах частного права, а также в публично-правовых областях, таких как административное право и право государственного управления, налоговое право, право, регулирующее отношения госслужбы, и др. Так, в праве ФРГ действие принципа добросовестности в публичном праве считается общепризнанным<sup>8</sup>.

Позиции ученых о применимости (возможности применения) категории «добросовестность» к публично-правовой сфере отличаются разнообразием и включают в себя как призывы к упорядочению использования данной категории в публичном праве<sup>9</sup>, так и полное отрицание подобной возможности<sup>10</sup>.

Признавая принцип добросовестности генеральной оговоркой общего характера, специалисты признают его значение во всех областях, где есть особая связь между двумя и более лицами, включая публичное и процессуальное право<sup>11</sup>.

Одним из отличий публично-правовых отношений от сферы частного права является отсутствие равенства участников. Неравенство правового статуса сторон — естественное и неустраняемое качество административно-правовых и иных публичных правоотношений. В связи с этим, рассматривая категорию добросовестности в публичной сфере, следует дифференцировать принцип добросовестности применительно к участникам публично-правовых отношений, основными среди которых являются гражданин или организация, т.е. лицо, вступающее во взаимодействие с органами публичной власти.

Высшие судебные органы рассматривают добросовестность как презумпцию применительно к государственным органам. Так, Конституционный Суд РФ говорит о презумпции добросовестности и разумности действий конституционных органов<sup>12</sup>, о конституционном

толковании, основанном на презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам<sup>13</sup>.

Отдельные ученые, напротив, полагают, что презумпции добросовестности властного органа (вопреки мнению судов) быть не может, а презумпция добросовестности подчиненного субъекта — гражданина или организации — должна учитываться всегда. В публичном праве нет места такой категории как злоупотребление правом применительно к частным лицам: их обязанности расширительному толкованию не подлежат. Властный же субъект может злоупотреблять своими полномочиями. Презумпция вины властного субъекта должна сопровождаться презумпцией невиновности подчиненного лица<sup>14</sup>.

О соотношении презумпций добросовестности и невиновности говорят и другие ученые, полагающие, что доктрина ранней профилактики административных правонарушений должна строиться на презумпции добросовестности проверяемых лиц (в первую очередь юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), установленной законодательством о государственном контроле и надзоре, а презумпция невиновности должна оставаться неизменным вектором направленности административного преследования, предусмотренным законодательством об административных правонарушениях<sup>15</sup>.

Следует заметить, что использование категории «добросовестность» при осуществлении государственного контроля и надзора нашло широкое применение в нормативно-правовом и административно-ведомственном обеспечении подобной деятельности.

Презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей названа в качестве одного из основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (абз. 3 ст. 3 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>16</sup>). Его применение в контексте процесса государственного контроля и надзора означает, что действия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей должны расцениваться как добросовестные, т.е. соответствующие законодательству, общепринятой

<sup>8</sup> См.: *Нам К.В.* История развития принципа добросовестности (Treu und Glauben) в период с 1900 по 1945 г. // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 6. С. 63–97.

<sup>9</sup> См.: *Иванов А.А.* Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 2. С. 46–59.

<sup>10</sup> См.: *Сулейменов М.К.* Применение принципа добросовестности в отраслях частного и публичного права // Право и государство. 2015. № 2 (67). С. 31–38.

<sup>11</sup> См.: *Нам К.В.* Развитие принципа добросовестности (Treu und Glauben). Современный этап. Внутренняя систематика // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 7. С. 83–114.

<sup>12</sup> См.: постановление КС РФ от 05.07.2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД “О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об объявлении

амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов” в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Вестник КС РФ. 2001. № 6.

<sup>13</sup> См.: постановление КС РФ от 02.04.2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Вестник КС РФ. 2002. № 3.

<sup>14</sup> См.: *Иванов А.А.* Указ. соч.

<sup>15</sup> См.: *Стахов А.И.* О соотношении внесудебного и судебного порядков применения административно-правового принуждения в трудах профессора Соловья Юрия Петровича // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 35–41.

<sup>16</sup> См.: Росс. газ. 2008. 30 дек.

практике, обычаям и т.д., пока уполномоченными органами не доказано обратное<sup>17</sup>. При этом на принципе добросовестности основаны отдельные изменения, вносимые в законодательство об административных правонарушениях, например, принятие Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>18</sup>, предусматривающего обеспечение применения к субъектам малого и среднего предпринимательства административного наказания в виде предупреждения при первичном выявлении нарушений по результатам контроля и надзора. По мнению специалистов, подобные изменения были подготовлены исходя из принципа добросовестности как подконтрольных субъектов, так и должностных лиц контрольно-надзорных органов, и предусматривают учет интересов субъектов малого и среднего бизнеса без ущерба для целей государственного контроля и надзора<sup>19</sup>.

Что касается добросовестности применительно к государству, то ученые справедливо называют идею добросовестности в качестве характеристики государственной деятельности наряду со стабильностью и определенностью, объединяя все перечисленные категории в контексте доверительных отношений лица с государством. Включая в содержание принципа добросовестности государства в публичной сфере права то, что как при возложении на государство обязанностей, а также при предоставлении ему прав, так и при принятии им на себя обязательств в процессе осуществления своей деятельности, государство будет действовать честно, благонамеренно и полноценно, можно предположить, что именно такое качество, как добросовестность призвано быть основанием доверия людей к своему государству<sup>20</sup>. При этом определенная политизированность подобного принципа, о которой говорят ученые применительно к определенным периодам мировой истории<sup>21</sup> и которая, безусловно, имеет место быть в современной действительности, не должна отражаться на его реализации во взаимодействии государства с гражданами и организациями.

Обеспечение добросовестности обуславливает другой важный признак эффективного государственного управления — его стабильность и предсказуемость. Лишь правовая определенность и предсказуемость государственно-властных отношений позволяют вести речь о правовом государстве<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> См.: *Астахова М.А.* Принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Юрист. 2017. № 15. С. 14–18.

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4249.

<sup>19</sup> См.: *Агешкина Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Т.А. Гусевой // СПС «КонсультантПлюс». 2016.

<sup>20</sup> См.: *Арапов Н.А.* Обязывающие последствия принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 3–6.

<sup>21</sup> См.: *Нам К.В.* Развитие принципа добросовестности (Treu und Glauben). Современный этап. Внутренняя систематика.

<sup>22</sup> См.: *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 37.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>23</sup> не используется категория «добросовестность», за исключением одного положения, касающегося обязанности добросовестно работать лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ (ч. 5 ст. 32.13. «Исполнение постановления о назначении обязательных работ»).

В Кодексе административного судопроизводства РФ<sup>24</sup> термин «добросовестность» упоминается дважды: провозглашая обязанность лиц, участвующих в деле, добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами (ч. 6 ст. 45 «Права и обязанности лиц, участвующих в деле»; устанавливая перечень обстоятельств, при которых суд может не принять соглашение сторон или признание. Среди них законодатель называет достижение соглашения и признание под влиянием добросовестного заблуждения (ч. 5 ст. 65 «Освобождение от доказывания обстоятельств, признанных сторонами» КАС РФ).

Принцип добросовестности находит свое выражение в применении административного усмотрения, объективно присущему взаимодействию государства в лице административных органов с гражданами и организациями. Так, оценка фактических обстоятельств при административном усмотрении играет важную роль. Определение поведения как добросовестного или недобросовестного, понятие неприемлемости, имеющие при административном усмотрении большое значение, были развиты из принципа добросовестности<sup>25</sup>.

Ведомственная правовая база реализуемой реформы контрольно-надзорной деятельности ныне широко использует категорию добросовестности. При этом, как показывает проведенный контент-анализ документов административно-процедурного обеспечения реформы государственного контроля и надзора, в большинстве случаев добросовестность связывается с профилактической деятельностью контролирующих органов.

Так, в качестве ожидаемых конечных результатов реализации программы профилактики нарушений обязательных требований Управления государственного железнодорожного надзора на 2019 год и плановый период 2020–2021 гг. (приложение № 1 к приказу Ространснадзора от 29.12.2018 г. № ВБ-1240фс)<sup>26</sup> названа мотивация подконтрольных субъектов к добросовестному поведению, а целью данной программы обозначено формирование моделей социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов. Формирование моделей социально ответственного, добросовестного поведения подконтрольных субъектов присутствует в качестве цели другой программы — Ведомственной программы профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Федеральной налоговой службы на период 2018–2020 гг.<sup>27</sup> О подобных моделях поведения упоминают документы

<sup>23</sup> См.: Росс. газ. 2001. 31 дек.

<sup>24</sup> См.: Росс. газ. 2015. 11 марта.

<sup>25</sup> См.: *Нам К.В.* История развития принципа добросовестности (Treu und Glauben) в период с 1900 по 1945 г.

<sup>26</sup> В официальных источниках не опубликован.

<sup>27</sup> См.: Приказ ФНС России от 28.09.2018 г. № ММВ-7-15/561@ «Об утверждении Ведомственной программы профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Федеральной налоговой службы на период 2018–2020 годы» // В официальных источниках не опубликован.

иных федеральных органов исполнительной власти<sup>28</sup>. Подобная формулировка не случайна, ее источником служит Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, который говорит о формировании моделей социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов как цели профилактической работы<sup>29</sup>. Таким образом, целью оптимизированного государственного контроля и надзора является поведение подконтрольных субъектов, характеризующееся одновременно социальной ответственностью, добросовестностью и ограниченностью правовыми пределами.

Полагаем, что применительно к связи добросовестности и ответственности уместно привести мнение Н.И. Матузова, который называет добросовестное поведение наряду с надлежащим исполнением своих обязанностей при характеристике содержания позитивной ответственности, то есть ответственности за будущее поведение, ответственности наперед<sup>30</sup>. Таким образом, добросовестное поведение — неотъемлемая часть позитивной составляющей социальной ответственности, ответственности перспективной.

Анализ информационного массива, сопутствующего осуществлению контрольно-надзорной деятельности, свидетельствует о сложившихся в определенных сферах таких устойчивых понятийных сочетаний, как добросовестные налогоплательщики<sup>31</sup>, добросовестные участники

внешнеэкономической деятельности (ВЭД)<sup>32</sup>, добросовестные субъекты рынка<sup>33</sup>, добросовестные подконтрольные субъекты<sup>34</sup>.

Отдельные категории добросовестных подконтрольных лиц объединяются в общественные объединения, к примеру в Хартию добросовестных участников ВЭД<sup>35</sup>, основной целью которой провозглашается установление её участниками *ответственных* форм осуществления своей хозяйственной деятельности, а также взаимодействия с партнерами, контрагентами и государственными органами.

О развитии института добросовестности в административно-правовых отношениях свидетельствует появление такой категории, как «степень добросовестности подконтрольных субъектов»<sup>36</sup>, которая позволяет дифференцировать контрольно-надзорное воздействие государственного органа, а также использование статуса добросовестных лиц применительно к определенному федеральному органу исполнительной власти (например, удостоверение репутации *добросовестных участников внешнеэкономической деятельности перед ФТС России*<sup>37</sup>).

Заметим, что наряду с категорией добросовестности в информационных источниках активно используется понятие добропорядочности — добропорядочные участники<sup>38</sup>; уровень добропорядочности<sup>39</sup>, добропорядочный налогоплательщик<sup>40</sup>. Подобные формулировки присущи в большей степени СМИ, освещающим осуществление реформы контрольно-надзорной деятельности.

Следует согласиться с мнением о том, что добросовестное поведение представляет собой поведение внешне правомерное, однако неодобряемое правом порядком и влекущее различные негативные последствия для недобросовестного лица (в целом отличные от ответственности за

<sup>28</sup> См., напр.: Приказ Рособнадзора от 29.03.2019 г. № 363 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельных видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования науки, на 2019 год»; Приказ Роструда от 19.07.2018 г. № 407 «Об утверждении Программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 год и плановый период до 2020 года»; Приказ Росздравнадзора от 08.07.2019 г. № 5070 «Об утверждении Ведомственной программы профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и государственного контроля за обращением медицинских изделий» // В официальных источниках не опубликованы.

<sup>29</sup> См.: Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61(11)) // В официальных источниках не опубликован (далее — Стандарт...).

<sup>30</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 277.

<sup>31</sup> См.: Приказ ФНС России от 28.09.2018 г. № ММВ-7-15/561@ «Об утверждении Ведомственной программы профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Федеральной налоговой службы на период 2018—2020 годы» // В официальных источниках не опубликован.

<sup>32</sup> См.: Приказ ФТС России от 10.03.2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. 2006. № 7.

<sup>33</sup> См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 26.12.2016 г. № 24 «Об утверждении Правил регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности». URL: <http://www.eaeunion.org/>, 11.04.2017

<sup>34</sup> См.: Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований...

<sup>35</sup> См.: URL: <https://www.dobro-ved.ru/> (дата обращения: 26.07.2019).

<sup>36</sup> См.: Стандарт...

<sup>37</sup> См.: Приказ ФТС России от 10.03.2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. 2006. № 7.

<sup>38</sup> См.: С помощью одной цифры. Таможня автоматизирует взаимоотношения с участниками внешнеэкономической деятельности. URL: <https://rg.ru/2017/10/03/reg-ufo/krymskaia-tamozhnia-avtomatiziruet-vzaimootnosheniia-s-uchastnikami-ved.html> (дата обращения: 30.07.2019).

<sup>39</sup> См.: *Голендеева Т.* ФТС: «Мы уже опередили таможенные органы Европейского Союза». URL: <http://www.np-srv.ru/news/tatyana-golendeeva-fts-my-uge-operedili-tamogennye-organy-evropeyskogo-soyuza.html> (дата обращения: 30.07.2019).

<sup>40</sup> См.: Поддержка малого и среднего бизнеса Санкт-Петербурга. URL: <http://www.kvantex.ru/consult/flexa/nalprav.htm> (дата обращения: 30.07.2019).

правонарушение, но в определенных случаях сопоставимые с ней)<sup>41</sup>.

Правомерность недобросовестного поведения, отсутствие в нем формальных признаков противоправности выступает исходным положением в понимании добросовестности в частноправовых отношениях.

Анализ использования категории недобросовестного поведения в публичной сфере свидетельствует о более широком его содержании, включающем как правомерное, так и неправомерное поведение.

Еще одной выявленной нами особенностью использования категории добросовестности во взаимодействии государства с иными субъектами публичных правоотношений является дифференциация реализации принципа добросовестности в зависимости от участника этих отношений.

Если представить взаимодействие государства и личности в виде триады, где присутствует государство и личность, между которыми расположен представитель публичной власти как проводник государственной воли, то добросовестность на этих субъектах проецируется по-разному. Если применительно к государству в целом как институту и к лицу, находящемуся под его юрисдикцией, она выступает в качестве презумпции, то административный орган подобной презумпцией не обладает. Отсутствие презумпциального характера принципа добросовестности применительно к государственному органу позволяет определенным образом защитить лицо, взаимодействующее с публичной властью, и в какой-то степени уравновесить неравное правовое положение участников подобных отношений.

Сложность и многоплановость применения принципа добросовестности в публичном праве в сравнении с универсальным и традиционным его использованием в частноправовых отношениях обусловлена, на наш взгляд, многообразием обеспечиваемых в публичной сфере интересов.

Публичный интерес сложнее интереса частного. Он представляет собой не просто сумму частных интересов, это определенное соотношение интересов, одновременно это правильно понятый (административным и судебным органом, а также взаимодействующим с ними лицом) публичный интерес или, пользуясь терминологией Ю.А. Тихомирова, «общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе»<sup>42</sup>.

Государственный контроль и надзор — универсальные управленческие функции в системе государственного управления. Их нормативно-правовое регулирование и практика осуществления в последние годы подверглись значительным изменениям. Активное внедрение в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности принципа добросовестности в административно-процедурное обеспечение государственного контроля и надзора свидетельствует, на наш взгляд, о наметившейся и активно укрепляющейся тенденции к позитивной направленности контроля и надзора со стороны государственных органов. Профилактический вектор развития государственного контроля и надзора, его творческая основа, отход от карательного уклона при его реализации, выборочность и достаточность контрольных мероприятий для защиты охраняемых законом интересов — все эти современные тенденции

в эволюции природы и содержания контрольно-надзорной деятельности в определенной степени обусловлены внедрением принципа добросовестности в конструкцию контрольно-надзорного взаимодействия, позиционированием моделирования и стимулирования добросовестного поведения в качестве базовых целей государственного контроля и надзора.

Ученые справедливо констатируют увеличение числа ситуаций, при которых над человеком кроме собственной совести нет другого контроля<sup>43</sup>. Поэтому моделирование добросовестного поведения выступает значимой тенденцией современной управленческой деятельности, включающей и контрольно-надзорную составляющую.

\* \* \*

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сформулировать несколько выводов.

Традиционная и исторически закономерная для сферы частного права категория добросовестности активно внедряется в сферу публичного права. При этом использование ее в публично-правовых отношениях связано с определенной трансформацией ее содержания. В договорных и иных предметных сферах частного права добросовестность в подавляющем большинстве случаев позиционируется в качестве базового принципа правового пространства, презумпции, свойства деятельности. При равенстве статусов участников сторон гражданских правоотношений такое понимание добросовестности применительно к иной в материальном и процессуальном отношении равной стороне закономерно, естественно.

При осуществлении государственного контроля и надзора как отражения взаимодействия граждан и организаций с публичной властью категория добросовестности приобретает качественно новые значения, среди которых выделим следующие: добросовестность (ее уровень) как критерий разграничения подконтрольных лиц; добросовестность как инструмент дополнительной защиты невластного субъекта, позволяющий уравнивать фактически не равные правовые статусы субъектов публично-правовых отношений; добросовестность, добросовестное поведение в подконтрольной сфере как вектор, цель контрольно-надзорной деятельности государственных органов.

Кроме того, следует обозначить две особенности применения категорий добросовестности и недобросовестности в публичном праве. Во-первых, категория недобросовестности, применяемая в публично-правовых отношениях, не исключает противоправности действий (бездействия) их участников. Это свидетельствует о расширенном понимании содержания недобросовестности в сравнении с частным правом. Ведомственное понимание недобросовестности в большинстве случаев включает в себя как правомерное, так и неправомерное поведение. Во-вторых, добросовестность как презумпция применяется по-разному к субъектам публичных правоотношений. В целях уравнивания материально-правовых и процедурно-правовых статусов сторон в контрольно-надзорном правоотношении применительно к государству в целом и подконтрольному лицу применяется презумпция добросовестности. При этом контрольно-надзорный орган, безусловно обязанный действовать добросовестно, подобной презумпцией не

<sup>41</sup> См.: Словеский К.И. Указ. соч.

<sup>42</sup> Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал рос. права. 2000. № 4. С. 70—79.

<sup>43</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. С. 280.

обладает. Последнее выступает своего рода гарантией защиты прав и законных интересов подконтрольных лиц во взаимодействии с публичной властью.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агешкина Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Т.А. Гусевой // СПС «КонсультантПлюс». 2016.
2. *Арапов Н.А.* Обязывающие последствия принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 3–6.
3. *Астахова М.А.* Принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Юрист. 2017. № 15. С. 14–18.
4. *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 37.
5. *Бергер К.П., Арнтс Т.* Принцип добросовестности в английском коммерческом договорном праве. Обзор актуальной английской судебной практики // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 234–269.
6. *Вайпан В.А., Егорова М.А.* Значение принципов предпринимательского права в правовом регулировании торговой деятельности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 1. С. 9–14.
7. *Вишневский А.А.* Принцип добросовестности в зарубежном банковском праве: подходы к проблеме // Закон. 2017. № 12. С. 177–186.
8. *Голендеева Т.* ФТС: «Мы уже опередили таможенные органы Европейского Союза». URL: <http://www.np-srv.ru/news/tatyana-golendeeva-fts-my-uge-operedili-tamogennnye-organy-evropeyskogo-soyuza.html> (дата обращения: 30.07.2019).
9. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. I. М., 1998. С. 1104, 1105.
10. *Иванов А.А.* Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 2. С. 46–59.
11. *Нам К.В.* История развития принципа добросовестности (Treu und Glauben) в период с 1900 по 1945 г. // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 6. С. 63–97.
12. *Нам К.В.* Развитие принципа добросовестности (Treu und Glauben). Современный этап. Внутренняя систематика // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 7. С. 83–114.
13. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2010. С. 169.
14. Поддержка малого и среднего бизнеса Санкт-Петербурга. URL: <http://www.kvantex.ru/consult/flexa/nalprav.htm> (дата обращения: 30.07.2019).
15. С помощью одной цифры. Таможня автоматизирует взаимоотношения с участниками внешнеэкономической деятельности. URL: <https://rg.ru/2017/10/03/reg-ufo/krymskaia-tamozhnia-avtomatiziruet-vzaimootnosheniia-s-uchastnikami-ved.html> (дата обращения: 30.07.2019).

reg-ufo/krymskaia-tamozhnia-avtomatiziruet-vzaimootnosheniia-s-uchastnikami-ved.html (дата обращения: 30.07.2019).

16. *Скловский К.И.* Применение права и принцип добросовестности // Вестник экономического правосудия РФ. 2018. № 2. С. 94–118.
17. *Стахов А.И.* О соотношении внесудебного и судебного порядков применения административно-правового принуждения в трудах профессора Соловья Юрия Петровича // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 35–41.
18. *Сулейменов М.К.* Применение принципа добросовестности в отраслях частного и публичного права // Право и государство. 2015. № 2 (67). С. 31–38.
19. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 277, 280.
20. *Тихомиров Ю.А.* Административное усмотрение и право // Журнал рос. права. 2000. № 4. С. 70–79.

## REFERENCES

1. *Ageshkina N.A.* Comment to the Federal law No. 209-FZ of July 24, 2007 “On the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation” (article by article) / ed. by T.A. Guseva // “ConsultantPlus”. 2016 (in Russ.).
2. *Arapov N.A.* Binding consequences of the principle of maintaining citizens trust in the law and the actions of the state in the Russian Constitutional Law // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 10. P. 3–6 (in Russ.).
3. *Astakhova M.A.* Principles of protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control // Lawyer. 2017. No. 15. P. 14–18 (in Russ.).
4. *Bartsits I.N.* Reform of public administration in Russia: a legal aspect. M., 2008. P. 37 (in Russ.).
5. *Berger K.P., Arnsts T.* The principle of good faith in English commercial contract law. Review of current English judicial practice // Bulletin of Civil Law. 2016. No. 3. P. 234–269 (in Russ.).
6. *Vaypan V.A., Egorova M.A.* The significance of the principles of business law in the legal regulation of trade activities // Journal of business and corporate law. 2018. No. 1. P. 9–14 (in Russ.).
7. *Vishnevsky A.A.* The principle of good faith in foreign banking law: approaches to the problem // Law. 2017. No. 12. P. 177–186 (in Russ.).
8. *Galendeev T.* FCS: “We are already ahead of the customs authorities of the European Union”. URL: <http://www.np-srv.ru/news/tatyana-golendeeva-fts-my-uge-operedili-tamogennnye-organy-evropeyskogo-soyuza.html> (accessed: 30.07.2019) (in Russ.).
9. *Dal V.I.* Explanatory dictionary of the living great Russian language: in 4 vols. Vol. I. M., 1998. P. 1104, 1105 (in Russ.).
10. *Ivanov A.A.* Problems of public law in Russia: a view from the side // Herald of economic justice of the Russian Federation. 2017. No. 2. P. 46–59 (in Russ.).

11. *Nam K.V.* History of the development of the principle of good faith (Treu und Glauben) in the period from 1900 to 1945 // Herald of economic justice of the Russian Federation. 2018. No. 6. P. 63–97 (in Russ.).
12. *Nam K.V.* Development of the principle of good faith (Treu und Glauben). Present stage. Internal taxonomy // Herald of economic justice of the Russian Federation. 2018. No. 7. P. 83–114 (in Russ.).
13. *Ozhegov S.I., Shvedova N. Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language. 4th ed., add. M., 2010. P. 169 (in Russ.).
14. Support for small and medium-sized businesses in Saint Petersburg. URL: <http://www.kvantex.ru/consult/flexa/nal-prav.htm> (accessed: 30.07.2019) (in Russ.).
15. Using a single digit. Customs automates relations with participants of foreign economic activity. URL: <https://rg.ru/2017/10/03/reg-ufo/krymskaia-tamozhnia-avtomatiziruet-vzaimootnosheniia-s-uchastnikami-ved.html> (accessed: 30.07.2019) (in Russ.).
16. *Sklovsky K.I.* Application of the law and the principle of good faith // Herald of economic justice of the Russian Federation. 2018. No. 2. P. 94–118 (in Russ.).
17. *Stakhov A.I.* On the ratio of non-judicial and judicial procedures for the application of administrative and legal coercion in the works of Professor Yuri Solovyov // Administrative Law and process. 2018. No. 7. P. 35–41 (in Russ.).
18. *Suleimenov M.K.* Application of the principle of good faith in the branches of private and public law // Law and state. 2015. No. 2 (67). P. 31–38 (in Russ.).
19. Theory of state and law: a course of lectures / ed. by N.I. Matuzov and A.V. Malko. 2nd ed., reprint. and add. M., 2004. P. 277, 280 (in Russ.).
20. *Tikhomirov Yu. A.* Administrative discretion and law // Journal of Russ. law. 2000. No. 4. P. 70–79 (in Russ.).

### Сведения об авторе

**Агамагомедова Саният Абдулганиевна** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета; 440026 г. Пенза, ул. Красная, д. 40

### Authors' information

**AGAMAGOMEDOVA Saniyat A.** — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of state and legal disciplines of Penza state University; 40 Krasnaya str., 440026 Penza, Russia