

## ПРИНЦИП ЗАЩИТЫ ДОВЕРИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

С. С. Кустов

*Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»*

## THE PRINCIPLE OF TRUST PROTECTION: THE FORMATION OF THE DOCTRINE AND PRACTICE OF LAW ENFORCEMENT IN RUSSIA

S. S. Kustov

*Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)*

**Аннотация:** рассматриваются место и роль принципа защиты доверия в системе принципов российского административного права. Принцип защиты доверия обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. В практике Конституционного Суда РФ он находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который выводится судом путем толкования норм Конституции РФ. Отмечается, что посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Выделены способы рецепции принципа защиты доверия Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации и определены категории споров, в которых используется данный принцип при построении аргументации.

**Ключевые слова:** принцип защиты доверия, административные процедуры, Конституционный Суд РФ, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, конституционализация.

**Abstract:** the article analyzes the place and role of the trust protection principle in the system of Russian administrative law principles. Trust protection principle guarantees stability and transparency of decisions and actions of public administration authority in the matters, which involve powerless subjects. In the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation the trust protection principle is expressed in the principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, which is determined by the Court by interpreting the norms of the Constitution of the Russian Federation. It has been observed that the normative-interpretative constitutionalization of the trust protection principle in the domestic system of law happens through the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. The means of adoption of the trust protection principle by the Supreme Court of the Russian Federation, the Court of general jurisdiction and Commercial Court are distinguished, the dispute categories which utilize that particular principle to develop reasoning are determined.

**Key words:** trust protection principle, administrative procedures, Constitutional Court of the Russian Federation, principle of maintaining the trust of civilians to the law and actions of the government, constitutionalization.

Общественные отношения, основанные на доверии или недоверии, играют важную роль в правовом регулировании взаимоотношений государства, общества и гражданина. А. Н. Кокотов отмечает, что порядок, справедливость, дове-

рие в своём органическом единстве составляют сущностную основу права<sup>1</sup>. Принцип защиты доверия (законных ожиданий) является важнейшей частью современного административного права и ключевым принципом административ-

ных процедур, который обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов. При этом у невластного участника правоотношения формируется правомерное ожидание, что он может рассчитывать на отношение, сформированное ранее в практике органов публичной администрации. Концепт защиты доверия известен многим зарубежным правовым порядкам (Великобритании, Германии, Канады, Южно-Африканской Республики, Австралии и др.), поэтому особое значение приобретает сравнительно-правовой метод, позволяющий выявить истоки принципа защиты доверия в правовых системах Общего права и континентальной правовой семьи в сравнении с Россией.

Исторически доктрина защиты законных ожиданий впервые сформировалась в Великобритании и в дальнейшем получила свое признание и развитие в правовых системах других стран Содружества (*Commonwealth*)<sup>2</sup>.

По словам Э. У. Брэдли (*A. W. Bradley*), К. Д. Эвинга (*K. D. Ewing*) и К. Найта (*C. Knight*), принцип защиты законных ожиданий предполагает, что «в своих взаимодействиях с органами публичной власти частные лица должны быть осведомлены о том, что могут руководствоваться заявлениями официальных лиц или решениями, которые были доведены до их сведения, а также когда от этих заявлений возможно отступить»<sup>3</sup>.

В британском административном праве традиционно выделяют процессуальные (*procedural legitimate expectations*) и материально-правовые законные ожидания (*substantive legitimate expectations*)<sup>4</sup>. Источником принципа защиты законных ожиданий в Великобритании является процессуальная гарантия «естественной справедливости» или обязанность действовать беспристрастно<sup>5</sup>. М. Гроувс (*M. Groves*) отмечает, что

<sup>2</sup> См.: *Legitimate Expectations in the Common Law World* / eds. M. Groves and G. Weeks. Oxford, 2017. P. 1–15.

<sup>3</sup> *Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law*. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom. New York, 2015. P. 650.

<sup>4</sup> См.: *Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*. Berlin, Heidelberg, New York, 2007. P. 105 ; *Brown A. A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration*. Oxford, 2017. P. 12.

<sup>5</sup> См.: *Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical*

«теория законных ожиданий способствовала расширению обязанностей по соблюдению требований естественной справедливости посредством расширения обязанностей вне относительно узкого диапазона прав и интересов, к которым по традиции применялась естественная справедливость»<sup>6</sup>.

Впервые термин «законные ожидания» был сформулирован лордом Деннингом (*Denning*) в деле *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* в 1969 г., в котором была рассмотрена проблема защиты процессуальных законных ожиданий<sup>7</sup>. Однако активное развитие доктрины защиты законных ожиданий в Великобритании связано с 80-ми и 90-ми гг. XX столетия<sup>8</sup>. Профессор В. Де Фалько (*V. De Falco*) отмечает, что законное ожидание не формируется, если решения принимаются с превышением полномочий (*ultra vires*). «Ожидания становятся возможными, только если они основаны на действиях и поведении, которые находятся в рамках действующего законодательства»<sup>9</sup>. Концепция материально-правовых законных ожиданий в Великобритании до сих пор представляет предмет научной дискуссии<sup>10</sup>.

Принцип защиты законных ожиданий в Южно-Африканской Республике стал составной частью административного права в 1989 г., после дела *Administrator, Transvaal v. Traub*, в котором судья Корбетт (*Corbett*) расширил сферу применения правил естественной справедливости, в частности принцип *audi*, за рамки традиционной формулы «*liberty, property and existing rights*» в случаях, где нечто меньшее, чем существующее право, а именно законное ожидание, требует соблюдения справедливой процеду-

Perspective // *The Modern Law Review*. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 195.

<sup>6</sup> *Groves M. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law* // *Melbourne University Law Review*. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 472.

<sup>7</sup> См.: *Cripps Y. Some Effects of European Law on English Administrative Law* // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 223.

<sup>8</sup> См.: *Винце А. Европеизация национального административного права – сравнительно-правовое исследование* // *Дайджест публичного права*. 2018. Вып. 7. № 1. С. 69–70.

<sup>9</sup> *De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law*. Hague, 2018. P. 209.

<sup>10</sup> См.: *Young A. Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law* // *The Cambridge Law Journal*. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

ры<sup>11</sup>. По мнению Г. Кинота (*G. Quinot*), принцип защиты законных ожиданий как устоявшийся принцип административного права ЮАР означает, что «...лицо, имеющее законные ожидания, проистекающие из прямого обещания, данного администрацией или регулярной административной практикой, имеет право быть выслушанным до того, как принимается административный акт, который влияет на это ожидание»<sup>12</sup>.

Доктрина защиты доверия в странах континентальной правовой семьи в классическом варианте представлена в административном праве Германии. Принцип защиты доверия (*Vertrauensschutz*) выводится путем толкования норм Основного закона ФРГ 1949 г. В Германии принципы правовой определенности и защиты доверия (*Vertrauensschutz*) основаны на положениях ст. 20 и 28 Основного закона ФРГ и составляют основу принципа правового государства (*Rechtsstaat*)<sup>13</sup>. Доктрина защиты доверия лежит в основе теории «благоприятствующих – неблагоприятствующих» административных актов<sup>14</sup> и закреплена в § 48–49 Закона ФРГ об административных процедурах<sup>15</sup>.

В России доктрина защиты доверия не получила детальной разработки и обоснования в науке административного права, за исключением работ отдельных ученых<sup>16</sup>. Во многом это обусловлено отсутствием в нашей стране общего закона об административных процедурах, который мог бы закрепить принципы взаимодействия органов публичной администрации и невластных субъектов<sup>17</sup>. Ю. Н. Стариков, сожалея, что дей-

ствующее российское законодательство не закрепляет принципы административных процедур, отмечает: «...принимать управленческие решения, административные акты, как и осуществлять обычные административные действия, необходимо на основании традиционных принципов административных процедур»<sup>18</sup>. В государствах на постсоветском пространстве, в которых приняты законы об административных процедурах, принцип защиты доверия объективирован в нормах соответствующих законов<sup>19</sup>.

В России принцип защиты доверия не закреплён в действующем законодательстве. Взаимное доверие государства и общества упоминается в ст. 75.1 Конституции РФ, которая была введена в 2020 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ<sup>20</sup>. Судебная практика демонстрирует восприятие принципа защиты доверия, в первую очередь речь идет о практике Конституционного Суда РФ. Данный принцип находит свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который сформулирован в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства непосредственно в тексте Конституции РФ не закрепляется и относится к числу неписаных конституционных принципов, сформулированных Конституционным Судом РФ путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. По мнению Конституционного Суда РФ, указанный принцип «...предполагает сохране-

ных процедурах см., напр.: *Стариков Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2019. № 4 (39). С. 8–27; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // *Журнал административного судопроизводства.* 2017. № 3. С. 40–68.

<sup>18</sup> *Стариков Ю. Н.* Указ. соч. С. 19.

<sup>19</sup> См., например: ст. 13 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан. URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 10.08.2022); ст. 13 Закона Азербайджанской Республики об административном производстве // *Сборник законов об административных процедурах.* М., 2016. С. 8; ст. 16 Закона Республики Узбекистан об административных процедурах. URL: <https://lex.uz/docs/3492203> (дата обращения: 21.08.2022).

<sup>20</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // *Рос. газета.* 2020. 16 марта.

<sup>11</sup> См.: *Quinot G.* Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // *German Law Journal.* 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65.

<sup>12</sup> *Ibid.* P. 66.

<sup>13</sup> См.: *Künnecke M.* *Op. cit.* P. 124.

<sup>14</sup> См., например: *Шерстобоев О. Н.* Административное усмотрение в случае отмены административного акта // *Административное право и процесс.* 2022. № 1. С. 16.

<sup>15</sup> Закон об административных процедурах Федеративной Республики Германия // *Сборник законов об административных процедурах.* М., 2016. С. 150–153.

<sup>16</sup> См.: *Шерстобоев О. Н.* Указ. соч. С. 16–18; *Винницкий А. В., Харин И. Н.* Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.* 2020. № 6. С. 59; *Васильева А. Ф.* Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // *Вестник экономического правосудия Рос. Федерации.* 2020. № 9. С. 127–141.

<sup>17</sup> Подробнее о дискуссии, связанной с необходимостью разработки и принятия закона об административ-

ние разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям»<sup>21</sup>. Например, в определении от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О, руководствуясь принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, Конституционный Суд РФ признал допустимым отказ федерального законодателя от применения льготных условий лесопользования как одной из форм поддержки сельскохозяйственных организаций. Подобное правовое регулирование, по мнению Конституционного Суда РФ, учитывает принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, нашедший свое выражение в двухлетнем переходном периоде для сельскохозяйственных организаций, в рамках которого они могли адаптироваться к новым условиям правового регулирования, кроме того, законодатель установил для них иные механизмы государственной поддержки в рамках общей государственной политики, направленной на развитие сельского хозяйства (Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ).

В большинстве дел, в которых использовался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, Конституционным Судом РФ при построении аргументации правовая природа данного принципа, как правило, не определяется. Однако в тех правовых позициях, в которых суд указывает на правовую природу принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, она определяется различным образом.

В постановлении от 2 июля 2020 г. № 32-П<sup>22</sup> Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что

<sup>21</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Аятское» на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2010. № 4.

<sup>22</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и части

принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства вытекает из принципов юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, так как они требуют не только правовой определенности, но и предсказуемости правового регулирования. В другом деле Конституционный Суд РФ отметил, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства связан с принципом равенства, которой закреплен в ст. 19 Конституции РФ<sup>23</sup>.

В некоторых делах Конституционный Суд РФ распространяет сферу применения указанного принципа также на действия государства, связанные с заключением и исполнением международных договоров Российской Федерации<sup>24</sup>.

В постановлении от 28 ноября 2017 г. № 34-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства должен соблюдаться в случае изменения законодателем ранее установленных правил, оказывающего неблагоприятное воздействие на правовое положение лиц, которых оно затрагивает. Соблюдение указанного

первой статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И. С. Машукова: постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2020 г. № 32-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 28. Ст. 4498.

<sup>23</sup> По делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа: постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2020. № 1.

<sup>24</sup> См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «ВЭД Агент» на нарушение конституционных прав и свобод решением Коллегии Евразийской экономической комиссии «О классификации бытового отпаривателя для одежды в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза»: определение Конституционного Суда РФ от 26 марта 2020 г. № 588-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision> (дата обращения: 20.05.2022); Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Фамадар Картона Лимитед» на нарушение конституционных прав и свобод решением Комиссии Таможенного союза «О порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза»: определение Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2015 г. № 583-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2015. № 4.

принципа, по мнению Конституционного Суда РФ, имеет существенное значение для обеспечения единства правоприменения. Исходя из конституционного принципа недопустимости придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (ст. 54 Конституции РФ), ухудшающему положение налогоплательщиков (ст. 57 Конституции РФ), «...не может иметь обратную силу постановление высшего суда, содержащее толкование нормы права, вследствие которого ухудшается положение налогоплательщика, добросовестно, т. е. без каких-либо злоупотреблений (создание различных форм уклонения от уплаты налогов и (или) их незаконного уменьшения и т. п.), действовавшего в рамках устоявшегося на момент такого изменения толкования соответствующих нормативных положений...»<sup>25</sup>.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется Конституционным Судом РФ вместе с принципом правовой определенности при построении аргументации. В таком понимании отсутствие правовой определенности рассматривается в качестве угрозы для доверия и возможного нарушения принципа юридического равенства. В постановлении от 14 января 2020 г. № 2-П Конституционный Суд РФ, руководствуясь данными принципами, рассмотрел вопрос о конституционности норм Типового положения, которыми определялся порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта»: постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 34-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2018. № 2.

<sup>26</sup> По делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля

Таким образом, в практике Конституционного Суда РФ принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства используется как средство аргументации в случае оценки дискреционных полномочий органов публичной власти при издании или внесении изменений в нормативные правовые акты, нормы которых изменяют существующее правовое регулирование, и предполагает предсказуемость и стабильность регулирования соответствующих общественных отношений.

Основная практика, в которой Конституционный Суд РФ применяет указанный принцип, связана с проверкой конституционности нормативных правовых актов, которыми устанавливается, изменяется либо отменяется порядок реализации прав и обязанностей, льгот и мер поддержки, предоставляемых невластным субъектам. Однако в практике конституционного правосудия потенциал принципа защиты доверия в полной мере не раскрыт, на что обращается внимание в науке административного права. Практика Конституционного Суда РФ демонстрирует усеченное понимание принципа защиты доверия, сводимого исключительно к качеству нормы закона<sup>27</sup>.

Следовательно, посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация принципа защиты доверия в отечественной правовой системе. Во многом благодаря практике органа конституционного правосудия принцип защиты доверия был воспринят Верховным Судом РФ, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Можно выделить два способа рецепции принципа защиты доверия субъектами правоприменения.

Во-первых, использование судами правовых позиций Конституционного Суда РФ, в которых упоминается принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства<sup>28</sup>.

2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М. В. Алисовой: постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2020 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2020. № 1.

<sup>27</sup> См.: *Васильева А. Ф.* Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестник экономического правосудия Рос. Федерации. 2020. № 9. С. 137.

<sup>28</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 49 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Феде-

Во-вторых, принцип защиты доверия формулируется судами без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Например, в п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21<sup>29</sup> можно проследить восприятие элементов теории «благоприятствующих – неблагоприятствующих» административных актов (в основе которой в Германии лежит принцип защиты доверия) в контексте рассмотрения споров, связанных с оспариванием решения, которым пересмотрено (отменено, изменено) ранее принятое решение в отношении невластного субъекта. По мнению Пленума Верховного Суда РФ, решения, которыми невластным субъектам отказано в предоставлении права либо в результате которых ограничены их права или незаконно возложены обязанности, а также иным образом ухудшено их положение, могут быть изменены или отменены уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами без каких-либо ограничений при условии, что изменение или отмена не нарушают закон и не ухудшают правового положения других лиц. Пересмотр решений органов публичной администрации, которыми подтверждаются права, невластные субъекты наделяются новыми правами либо отменяются возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшается их положение, должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. В п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 подчеркнут, что «...недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделенных публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия реше-

рации. 2020. № 1. С. 15 ; Определение Верховного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 307-АД16-20892 по делу № А56-19787/2016 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_esc.php?id=1554704](http://vsrf.ru/stor_pdf_esc.php?id=1554704) (дата обращения: 28.04.2022).

<sup>29</sup> О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Рос. газета. 2022. 13 июля.

ния, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам...».

Так, восьмой кассационный суд общей юрисдикции сославшись на п. 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 отменил судебные акты нижестоящих судов, которым было признано незаконным решение органа государственной власти субъекта РФ об отказе в предоставлении в собственность без торгов земельного участка и распоряжение об отмене ранее принятого решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Суд обратил внимание, что отмена органом государственной власти субъекта РФ ранее принятого решения связана с устранением нарушений норм градостроительного и земельного законодательства. Кроме того, оспариваемые решения не влекут нарушения прав административного истца на предоставление земельного участка в собственность бесплатно и не ухудшают правового положения других лиц<sup>30</sup>.

В другом деле арбитражный суд апелляционной инстанции, подтверждая обоснованность вывода суда первой инстанции о признании недействительным решения таможенного органа, в своей аргументации сослался на ст. 75.1 Конституции РФ и пришел к выводу, что таможенный орган обязан соблюдать принципы правовой определенной определенности и законности, поддержания доверия хозяйствующих субъектов к закону и действиям государства при осуществлении своих полномочий<sup>31</sup>.

Можно выделить несколько категорий споров, в которых суды наиболее часто при построении аргументации используют принцип защиты доверия. В судебной практике указывается на наличие либо отсутствие у невластных субъектов правомерных ожиданий<sup>32</sup>. В налоговых

<sup>30</sup> Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 июля 2022 г. № 88А-12646/2022 по делу № 2а-3178/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2021 г. № 04АП-6397/2021 по делу № А19-1818/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 11.08.2022).

<sup>32</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022) ; Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 6 апреля 2022 г. по делу № А71-12034/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обра-

спорах, связанных с доначислением налогов, отмечается, что увеличение суммы налога к уплате, ухудшающее положение налогоплательщика, не соответствует требованиям защиты правомерных ожиданий<sup>33</sup>. В практике суда по интеллектуальным правам подчеркивается, что органы государственной власти должны осуществлять возложенные на них функции с учетом принципа защиты законных ожиданий<sup>34</sup>.

Стоит отметить, что практика арбитражных судов демонстрирует подход, хотя и фрагментарно, согласно которому действие принципа защиты доверия (в отличие от практики Конституционного Суда РФ) распространяется на административные акты и действия органов публичной администрации<sup>35</sup>. Например, общество с ограниченной ответственностью с 2014 г. ввозило на территорию России дорожно-строительную технику (ресайклеры) из Германии. В 2014 г. невластный субъект при ввозе ресайклеров, классифицировал товар в таможенных декларациях по одному коду товара Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС). Центральная акцизная таможня 10 мая 2016 г. приняла решение о внесении изменений в сведения, указанные в декларациях на ресайклеры, и решения по классификации ресайклеров по другому коду товара ТН ВЭД ЕАЭС.

С 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г. юридическим лицом ввезено на территорию 23 ресайклера аналогичных моделей, товар классифицирован по коду 8474 32 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС, который был установлен Центральной административной таможней в 2016 г. В августе 2018 г. Управление товарной номенклатуры Федеральной таможенной службы России приняло заключение по результатам ведомственного контроля, в котором в мотивировочной части указало, что решения: 01.05.2022).

<sup>33</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 декабря 2021 г. № Ф05-31536/2021 по делу № А40-15841/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 11.08.2022).

<sup>34</sup> Решение Суда по интеллектуальным правам от 7 апреля 2022 г. по делу № СИП-126/2022. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).

<sup>35</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 декабря 2021 г. № Ф03-6450/2021 по делу № А04-1012/2021. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).

шения от 10 мая 2016 г. являются неправомерными и необоснованными. По итогам камеральной таможенной проверки в отношении невластного субъекта составлен акт от 23 января 2019 г., в котором установлено, что общество заявило в декларациях на товары недостоверные сведения об их коде по Товарной номенклатуре. 28 марта 2019 г. Центральная акцизная таможня приняла решения, где пересмотрела собственную позицию, указав на необходимость классификации ресайклеров, ввезенных с 23 мая 2016 г. по 9 июля 2018 г., по другому коду товаров ТН ВЭД ЕАЭС, который заявлялся обществом при ввозе товара в 2014–2016 гг. и был изменен таможенным органом. Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании незаконными решений таможенного органа и признании незаконными решений о классификации товаров по ТН ВЭД ЕАЭС. Решением арбитражного суда г. Москвы в удовлетворении заявленных требований было отказано, и суд признал, что таможенный орган правильно классифицировал ввезенный и задекларированный обществом товар.

Девятый арбитражный апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции и признал, что два решения таможенного органа от 28 марта 2019 г. о внесении изменений в сведения, заявленные в декларации, являются незаконными, поскольку приняты в нарушение п. 17 Положения о Евразийской экономической комиссии, устанавливающего, что решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют. Суд обратил внимание, что, учитывая сложившуюся в результате инициативных действий таможенного органа практику классификации ресайклеров в период с 2016 по 2018 г., изменение классификационного кода товара после принятия Коллегией Евразийской экономической комиссии от 16 октября 2018 г. № 165 напрямую ухудшает положение заявителя, так как невластный субъект учитывал поведение таможенного органа и был уверен в неизменности приобретенных прав, в частности в правильности классификации ввезенного товара, а также размера своих обязанностей по уплате таможенных платежей и утилизационного сбора.

Суд пришел к выводу, что противоречивые решения таможенного органа, которые классифицируют один и тот же товар различным образом и возлагают на общество бремя дополни-

тельных платежей в пользу бюджета, нарушают принцип добросовестного администрирования.

В дальнейшем Девятый арбитражный апелляционный суд применил принцип защиты доверия, указав, что к невластному субъекту не могут быть применены негативные меры, так как он добросовестно следовал указаниям таможенного органа. Таможенный орган, по мнению суда, не может произвольно менять свою позицию относительно классификации однотипных товаров, поставленных с разницей в несколько месяцев, поскольку участники внешнеэкономической деятельности имеют правомерные ожидания в отношении того, что осуществляемая классификация товаров, имеющая значение в том числе для определения размера сборов и платежей, будет носить объективный, предсказуемый и прозрачный характер и не будет зависеть от усмотрения таможенных органов, что являлось бы недопустимым в публичных правоотношениях<sup>36</sup>.

Таким образом, принцип защиты доверия (законных ожиданий) является одним из принципов административного права, который известен как странам Общего права, так и романо-германской правовой семье. Принцип защиты доверия обеспечивает стабильность и предсказуемость решений и действий органов публичной администрации в отношениях, возникающих с участием невластных субъектов, и не чужд отечественной правовой системе. Важную роль в развитии доктрины защиты доверия в России имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых сформулирован принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем интерпретации ряда норм Конституции РФ. В нормах российского законодательства, закрепляющих отдельные административные процедуры (государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль; предоставление мер публичной поддержки невластным субъектам и др.), принцип защиты доверия не объективирован. Восприятие судами России принципа защиты доверия главным образом связано с использованием правовых позиций органа конституционного контроля при рассмотрении и разрешении споров с участием невластных субъектов и органов публичной администрации. В некоторых случаях субъекты правоприменения

самостоятельно формулируют принцип защиты доверия без ссылок на правовые позиции Конституционного Суда РФ и принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, однако подобная практика не единообразна и имеет фрагментарный характер. В практике арбитражных судов фрагментарно можно выявить подход, предполагающий распространение действия принципа защиты доверия на административные акты и действия органов публичной администрации.

### Библиографический список

*Васильева А. Ф.* Неосновательное обогащение как новая конструкция публичного права // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 9. С. 127–141.

*Винце А.* Европеизация национального административного права – сравнительно-правовое исследование // Дайджест публичного права. 2018. Вып. 7, № 1. С. 37–77.

*Винницкий А. В., Харин И. Н.* Отмена в порядке самоконтроля благоприятствующих административных актов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С. 50–63.

*Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.

*Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М. : Юрист, 2004. 192 с.

*Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.

*Шерстобоев О. Н.* Административное усмотрение в случае отмены административного акта // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 15–21.

*Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S.* Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom; New York : Pearson, 2015. 753 p.

*Brown A.* A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. Oxford : Oxford University Press, 2017. 226 p.

*Cripps Y.* Some Effects of European Law on English Administrative Law // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 213–231.

*De Falco V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague : Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

<sup>36</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2019 г. № 09АП-65564/2019 по делу № А40-107095/2019. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 01.05.2022).



Groves M. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 470–523.

Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg, New York : Springer, 2007. 266 p.

Legitimate Expectations in the Common Law World / M. Groves and G. Weeks (eds.). Oxford : Bloomsbury Hart Publishing, 2017. 368 p.

Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 191–212.

Young A. Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law // The Cambridge Law Journal. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

Quinot G. Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // German Law Journal. 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65–85.

### References

Vasilyeva A. Unjustified Enrichment as a New Public Law Construction // Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2020. No. 9. P. 127–141.

Vincze A. Europeanization of National Administrative Law – A Comparative Legal Study // Public Law Digest. 2018. Iss. 7, no. 1. P. 37–77.

Vinnitskiy A., Kharinov I. Cancellations of Favorable Administrative Acts by Way of Self-Control // Electronic Supplement to the Russian Legal Journal. 2020. No. 6. P. 50–63.

Kononov P. I., Stakhov A. I. About the Draft Federal Law «On Administrative Proceedings in the Russian Federation» // Journal of the Administrative Proceedings. 2017. No. 3. P. 40–68.

Kokotov A. N. Trust. Distrust. Law. Moscow : Lawyer, 2004. 192 p.

Starilov Yu. N. Administrative Procedures – Integral Part of the Legislation about State and

Municipal Management: Problems of Theory, Practice and Lawmaking // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2019. No. 4 (39). P. 8–27.

Sherstoboev O. N. Administrative Discretion in Case of Cancellation of an Administrative Act // Administrative Law and Process. 2022. No. 1. P. 15–21.

Bradley A. W., Ewing K. D., Knight C. J. S. Constitutional and Administrative Law. Sixteenth edition. Harlow, United Kingdom; New York: Pearson, 2015. 753 p.

Brown A. A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. Oxford : Oxford University Press, 2017. 226 p.

Cripps Y. Some Effects of European Law on English Administrative Law // Indiana Journal of Global Legal Studies. 1994. Vol. 2, iss. 1. P. 213–231.

De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. Hague: Eleven International Publishing, 2018. 280 p.

Groves M. Substantive Legitimate Expectations in Australian Administrative Law // Melbourne University Law Review. 2008. Vol. 32, iss. 2. P. 470–523.

Künnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg, New York: Springer, 2007. 266 p.

Legitimate Expectations in the Common Law World / M. Groves and G. Weeks (eds.). Oxford: Bloomsbury Hart Publishing, 2017. 368 p.

Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review. 1994. Vol. 57, no. 2. P. 191–212.

Young A. Stuck at a Crossroad? Substantive Legitimate Expectations in English Law // The Cambridge Law Journal. 2021. Vol. 80, iss. S.1. P. 179–207.

Quinot G. Substantive Legitimate Expectations in South African and European Administrative Law // German Law Journal. 2004. Vol. 5, no. 1. P. 65–85.

Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»

**Кустов С. С.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Поступила в редакцию: 18.02.2023

### Для цитирования:

Кустов С. С. Принцип защиты доверия: формирование доктрины и практики правоприменения в России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 53–61. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/53-61>

Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)

**Kustov S. S.**, PhD of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative, Finance and Corporate Law Department

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Received: 18.02.2023

### For citation:

Kustov S. S. The principle of trust protection: the formation of the doctrine and practice of law enforcement in Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 53–61. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/53-61>