

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/72-93>

ПРИНЦИПЫ «ХОРОШЕЙ АДМИНИСТРАЦИИ»  
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Л. А. Мицкевич

*Сибирский федеральный университет*

А. Ф. Васильева

*Санкт-Петербургский государственный университет*

Поступила в редакцию 25 марта 2022 г.

**Аннотация:** *исследованы принципы государственного контроля (надзора), составляющие «ядро» собирательного принципа «хорошей администрации»: законность, правовая определенность, добросовестность, запрет злоупотребления правом, соразмерность. При исследовании выбранных принципов анализировалась отечественная судебная практика, которая является незначительной в силу традиционной сдержанности судов в применении принципов административного права при аргументации принимаемых решений. В результате установлено, что судебная практика не вносит существенного вклада в развитие принципов «хорошей администрации». Для определения содержания исследованных принципов применялся сравнительно-правовой и межотраслевой подходы, также анализировалась эволюция принципов в процессе трех кодификаций контрольно-надзорного законодательства. Закрепление принципов контрольно-надзорной деятельности на уровне федерального закона создает условия для изменения их юридического значения как исключительно «идей», «ценностей» к восприятию как регулятора общественных отношений и одновременно ставит перед наукой административного права практическую задачу разработки как содержания, так и методики применения данных принципов.*

**Ключевые слова:** *правовые принципы, государственный контроль (надзор), законность, соразмерность, добросовестность, злоупотребление правом.*

**Abstract:** *the article explores the principles of state control (supervision) that constitute the «core» of the composite principle of «good administration»: legality, legal certainty, good faith, prohibition of abuse of law, proportionality. While researching the selected principles, the analysis of domestic court practice had been conducted although it is inconsiderable due to traditional restraint of the courts in applying the principles of administrative law in reasoning their decisions. As a result, it had been established that the court practice does not contribute significantly to the development of the principles of «good administration». To determine the content of the principles studied, comparative legal and interdisciplinary approaches had been used, as well as the analysis of evolution of principles throughout the three codifications of the control and supervision legislation. Establishing the principles of control and supervision activities at the level of federal law creates conditions for changing their legal meaning solely as «ideas», «values» to be perceived as a regulator of social relations and simultaneously sets*

*a practical task for the science of administrative law to develop both the content and methods of applying these principles.*

**Key words:** *legal principles, state control (supervision), principle of proportionality, principle of good faith, prohibition of abuse of rights, enforceability of legal act.*

Теория принципов административного права прошла в своем развитии путь от дореволюционных правовых принципов через принципы советского государственного управления к современному пониманию правовых принципов, на которых строится организация и деятельность исполнительной власти<sup>1</sup>. Кардинальное отличие понимания принципов на всех этапах развития заключается в том, что происходит переход от советского понимания принципов права как «основополагающих начал», «идей» к пониманию принципов права как регуляторов общественных отношений, что более точно отражает юридическую, а не идеологическую природу принципов права<sup>2</sup>. В советской науке административного права, исходя из того что организация и проведение государственного контроля являются «органической частью управленческого процесса», при разработке принципов государственного контроля подчеркивалось, что контрольная деятельность строится на общих принципах управления, дополняемых специфическими (специализированными) принципами, отражающими особенности применения общих принципов в контрольной деятельности<sup>3</sup>. Российский законодатель при регулировании принципов в сфере государственного контроля (надзора) в целом придерживается указанного доктринального подхода, закрепляя особенности общих принципов с одновременным отражением специфических принципов, свойственных для определенного этапа развития правового регулирования контрольно-надзорных отношений. При этом за прошедшие 18 лет (от первой до третьей актуальной кодификации)<sup>4</sup> развитие законодательной концепции принципов в сфере контрольно-надзорных отношений демон-

<sup>1</sup> См.: *Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права : современное наполнение. М., 2015. С. 56–80.

<sup>2</sup> См.: *Корнев В. Н.* Эволюция доктрины принципов права в отечественной юридической науке // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2018. № 1. С. 64–66.

<sup>3</sup> См.: *Шорина Е. В.* Функции и принципы контроля в Советском государстве // *Советское государство и право.* 1969. № 11. С. 32 ; *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 89–90.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» представляет собой третью кодификацию административной процедуры осуществления государственного контроля (надзора). Вторая кодификация: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Первая кодификация: Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Здесь и далее все ссылки на российские нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

стрирует переход от принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (первая и вторая кодификации) к принципам государственного контроля (третья кодификация)<sup>5</sup>. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ) содержит целую главу, посвященную принципам. Из всех предусмотренных законом принципов наибольшее практическое значение имеют принципы, составляющие «стандарт *«хорошей администрации»*<sup>6</sup>: законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом. На обоснованность выбора перечисленных принципов указывает и сравнительно-правовой опыт, из которого следует, что немецкие принципы контрольно-надзорной деятельности вытекают из принципа правового государства и состоят в законности публичного управления (*der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*); соразмерности (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*) в контексте запрета чрезмерного обременения невластного субъекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (*Übermaßverbots bei der Kontrolle*), а также запрета отказа от контроля либо его недостаточности (*Untermaßverbots bei unterbliebener oder unzureichender Kontrolle*), необходимой правовой определенности относительно оснований и объема контроля (*der Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit*)<sup>7</sup>.

Законодательное закрепление выбранных для настоящего исследования принципов имеет далеко идущее значение как для теории, так и для правоприменительной практики, поскольку анализ судебной практики показывает сдержанность российских судов в применении даже тех принципов, которые получили нормативное закрепление, а «вне позитивистского подхода административно-правовые принципы практически не существуют для правоприменителя»<sup>8</sup>, «их отсутствие в нормативных актах затрудняет обращение к ним на практике»<sup>9</sup>. Таким образом, ука-

---

<sup>5</sup> «Принципы, сформулированные в Законе № 294-ФЗ, и опыт его применения были направлены на создание максимально благоприятных условий для предпринимателей, а по мнению некоторых контрольных органов, и преувеличенного крена в сторону защиты их прав» (цит. по: *Левоненкова Т. А.* Государственный и муниципальный контроль (надзор) : поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 142).

<sup>6</sup> См.: *Гриценко Е. В.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

<sup>7</sup> См.: *Rottenwallner Th.* Die Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung – Systemschwäche zwischen Exzessen und Defiziten // DÖV. 2017. S. 162.

<sup>8</sup> *Писенко К. А.* Методологические проблемы исследования принципов административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 13.

<sup>9</sup> *Белов С. А.* Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 12. С. 8.

занные принципы осуществляют не только теоретическую ценностную функцию<sup>10</sup>, но и реализуют практическую функцию, играя важную роль в правовой аргументации решений правоприменителя<sup>11</sup>.

### Принцип законности и обоснованности

В соответствии со ст. 7 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ принцип законности заключается в том, что деятельность по организации и осуществлению государственного контроля (надзора) должна осуществляться в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. Действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть *законными* и *обоснованными*, и все контрольные мероприятия, действия и решения должны осуществляться в *пределах компетенции*. Как можно увидеть, законодатель развернул основное содержание принципа законности, выделив в нем соответствие контрольно-надзорной деятельности актам более высокой юридической силы, законность действий и решений органов контроля и совершение этих действий в пределах компетенции.

Доктринальное понимание принципа законности является давно сложившимся в зарубежной и отечественной науке, хорошо известен судебной практике, но, к сожалению, далеко не всегда учитывается законодателем при нормативном закреплении. В немецком административном праве законность государственного управления как конституционный принцип проявляется в двух основных формах: приоритет (верховенство) закона (*Vorrang des Gesetzes*) и оговорка (оговоренность) в законе (*Vorbehalt des Gesetzes*). Приоритет закона означает, что никакое государственно-управленческое действие не должно противоречить закону и праву, нарушать их. По отношению к государственному управлению и подзаконным нормативным актам закон обладает «приоритетом, преимуществом, верховенством». В отечественном праве эта форма принципа законности также обозначается как верховенство закона. Казалось бы, именно данное понимание отражено в приведенной ст. 7 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ и подробно урегулировано в ч. 8 ст. 1 и в ч. 2 ст. 3 указанного закона, где определено соотношение законов и подзаконных актов в нормативно-правовом регулировании контроля (надзора). Вместе с тем подзаконными актами утверждаются положения о видах контроля, в которых определяются существенные права и обязанности участников, что свидетельствует если не о возрастании роли подзаконного регулирования, то как минимум о его сохранении как продолжении советской тра-

<sup>10</sup> См.: Корнев В. Н. Принципы права в зарубежной правовой доктрине : природа, назначение и функции // Государство и право. 2016. № 11. С. 66.

<sup>11</sup> См.: Тимошина Е. В., Краевский А. А., Салмин Д. Н. Методология судебного толкования : инструменты взвешивания в ситуации конкуренции прав человека // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. 2015. Сер. 14. Вып. 3. С. 18 ; Корнев В. Н. Указ. соч. С. 63, 65.

диции административного законодательства, в котором «и по объему, и по реальному значению преобладали подзаконные акты»<sup>12</sup>. Оговорка в законе (принцип основанности на законе) как вторая форма проявления принципа законности означает, что государственно-управленческая деятельность нуждается в правовой основе, т. е. обязательном законодательном закреплении. В отличие от зарубежного административного права в отечественной науке не вызывает большого интереса вопрос о пределах свободы деятельности органов в рамках, установленных нормами права. В Законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ последовательно проводится мысль, что действовать орган или должностное лицо должны только при условии предоставления им такого права нормативными актами. Например, ч. 4 ст. 16 устанавливает, что при осуществлении учета объектов контроля на контролируемых лиц не может возлагаться обязанность по представлению сведений, документов, если иное не предусмотрено федеральными законами, а также если соответствующие сведения, документы содержатся в государственных или муниципальных информационных ресурсах. Статья 29 предусматривает, что инспектор обязан проводить контрольные (надзорные) мероприятия и совершать контрольные (надзорные) действия на законном основании.

Однако кроме указанных двух форм проявления принципа законности государственного управления (верховенство закона и основанность на законе), в российском административном праве существует определенный алгоритм установления законности (незаконности) действий и актов государственных органов и их должностных лиц, т. е. по сути это означает наполнение принципа законности конкретным практическим содержанием: субъект, форма, процедура, содержание. Это означает, что акт должен быть издан уполномоченным органом (лицом) в надлежащей форме, в установленной процедуре, по содержанию соответствовать актам более высокой юридической силы<sup>13</sup>. В свое время российская судебная практика, опережая законодательство, восприняла именно такое содержание принципа законности, что нашло отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2<sup>14</sup>. Эти положения получили дальнейшее закрепление в ч. 9 ст. 226 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ).

Принцип законности является универсальным правовым принципом осуществления любой функции государственного управления, а не

---

<sup>12</sup> Штатаина М. А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека» (14–15 декабря 2009 г.). М., 2010. С. 29.

<sup>13</sup> См.: Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970 ; Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М., 1968.

<sup>14</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. № 2.

специальным принципом функции государственного контроля (надзора). Поэтому положения Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, не в полной мере воспроизводящие все аспекты принципа законности, подлежат гармонизации с уже имеющимся стандартом судебной проверки законности актов органов исполнительной власти.

### **Принцип правовой определенности**

В современной науке административного права констатируется отсутствие должной разработки и закрепления в административном законодательстве принципа правовой определенности<sup>15</sup>. В связи с этим представляет интерес ст. 7 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ), закрепляющая принцип правовой определенности и системности содержащихся в нормативных правовых актах требований. В соответствии с ч. 1 ст. 7 принцип правовой определенности описывается через требования к содержанию обязательных требований: ясность, логичность, понятность как правоприменителю, так и иным лицам. Обязательные требования должны находиться в системном единстве, не должны противоречить друг другу, а также быть исполнимыми (ст. 9). К критериям исполнимости обязательных требований относятся: затраты лица на исполнение, соразмерность затрат на исполнение предотвращаемым рискам, запрет на установление взаимоисключающих обязательных требований, минимизация рисков последующего избирательного применения (ст. 9). Таким образом, можно констатировать наличие «генеральной» линии в регулировании обязательных требований, состоящей в достижении непротиворечивости, системности. Представляется, что на принцип правовой определенности в сфере контрольно-надзорной деятельности следует смотреть шире, в контексте непротиворечивости не только требований, но и правопорядка.

### **Непротиворечивость правопорядка при осуществлении правового регулирования отношений в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности**

Каждый правопорядок стремится к внутреннему единству, отсутствию противоречий между различными элементами правовой системы, что соответствует принципу единства и непротиворечивости правопорядка (*Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung*)<sup>16</sup>. Наибольшие сложности согласования отдельных элементов правопорядка возникают, как правило, в межотраслевой сфере, например в сфере взаимодействия административного и гражданского права. Однако анализируемой сфере приходится констатировать неполную согласованность внутриотраслевого нормативного правового регулирования, заключающуюся в недоста-

---

<sup>15</sup> См.: *Штатина М. А.* Указ. соч. С. 30–31.

<sup>16</sup> См.: *Schröder M.* *Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht // VVDStRL. 1991. № 50. S. 205–206.*

точной ясности соотношения контрольно-надзорной деятельности и производства по делу об административном правонарушении<sup>17</sup>.

1. В соответствии с ч. 9 ст. 14 Закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ деятельность контролируемых лиц и действия их работников, осуществляемые в соответствии с руководствами по соблюдению обязательных требований, не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований. Подобный подход отражает стремление законодателя позитивно закрепить не только принцип правовой определенности, но и *принцип защиты доверия* гражданина по отношению к своему государству при осуществлении функции государственного контроля (надзора) и разрешении вопроса о привлечении к ответственности. Такой шаг является положительным, поскольку потребность в закреплении и применении принципа защиты доверия во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и невластными субъектами назрела давно<sup>18</sup>. В то же время предложенное регулирование нельзя признать системным. Нарушение обязательных требований может образовывать состав административного правонарушения, поэтому необходимо соответствующее основание освобождения от ответственности предусмотреть в КоАП РФ. Это обусловлено тем, что в силу ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ основания для освобождения от административной ответственности не могут быть предусмотрены в иных федеральных законах, а только КоАП РФ. В то же время ни КоАП РФ, ни глава 4 проекта КоАП РФ<sup>19</sup>, регулирующая освобождение от административной ответственности, такого основания не предусматривают.

2. Следующей проблемой соотношения является вопрос о допустимости вынесения предписания в рамках производства по делу об административном правонарушении. Так, согласно сложившейся судебной практике недопустимо вынесение предписания в рамках производства по делу об административном правонарушении, поскольку КоАП РФ не предусматривает при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности возможности издания предписания, предписание может выноситься только в рамках процедуры осуществления государ-

2022. № 2

<sup>17</sup> См.: *Стахов А. И., Мустафина-Бредихина Д. М.* Аналитический обзор практики судов по делам об оспаривании индивидуальных административных актов органов государственного контроля и надзора // Российское правосудие. 2020. № 3. С. 54 ; *Стахов А. И.* Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора // Там же. 2019. № 3. С. 110 ; *Зырянов С. М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100, 105.

<sup>18</sup> См., например: *Шерстобоев О.* Принцип законных ожиданий : зарубежный опыт и возможность имплементации в системе административного права России // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 237.

<sup>19</sup> Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 08.09.2020).

ственного контроля (надзора)<sup>20</sup>. Верховный Суд РФ признал допустимым вынесение предписания об устранении нарушений законодательства (в приведенном примере – санитарного законодательства) вне процедуры осуществления государственного контроля (надзора), когда факты нарушений достоверно установлены в рамках иной законной процедуры – производства по делу об административном правонарушении<sup>21</sup>. Таким образом, существует значительная правовая неопределенность в вопросе, в рамках какой процедуры выносится предписание об устранении выявленных нарушений, каким административно-процессуальным статусом обладает лицо, в отношении которого выносится предписание вне контрольно-надзорной процедуры.

3. Закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ, как и Закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ, предусматривает возможность направления возражений на акт проверки и даже регулирует процедуру рассмотрения возражений с участием контролируемого лица. Однако и новое регулирование не разрешает вопрос о моменте составления протокола об административном правонарушении в ситуации, когда на акт проверки поданы возражения. В актуальной судебной практике признается правомерным составление протокола об административном правонарушении до получения и рассмотрения возражений на акт проверки<sup>22</sup>. Такой подход нивелирует право на подачу возражений, возможность защиты прав в рамках контрольно-надзорной процедуры и требует корректировки как на уровне закона, так и на уровне правоприменительной практики.

Закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ, а также предложенные в рамках реформирования института административной ответственности проекты КоАП РФ и Процессуального КоАП РФ (например, ч. 3, 4 ст. 5.1, определяющие момент принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении по результатам контрольно-надзорного мероприятия)<sup>23</sup> уделяют внимание соотношению контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности не в полном объеме, без учета противоречий, выявленных в правоприменительной практике.

### **Принцип правовой определенности как требование к индивидуальным правовым актам**

Требование к определенности содержания предъявляется не только к нормативным правовым актам, содержащим обязательные требования,

<sup>20</sup> Подробнее см.: *Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности и административная ответственность : критерии соотношения // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2017. № 6. С. 39–43.

<sup>21</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.04.2019 № 307-КГ18-2209 ; *Стахов А. И., Мустафина-Бредихина Д. М.* Указ. соч. С. 52.

<sup>22</sup> См.: *Стахов А. И., Мустафина-Бредихина Д. М.* Указ. соч. С. 49–50.

<sup>23</sup> Проект федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения: 08.09.2020).



но и к индивидуальным актам, принимаемым по результатам контрольно-надзорных мероприятий. В судебной практике сформировался подход, в соответствии с которым предписание должно быть по содержанию определенным и исполнимым<sup>24</sup>. Указанный подход в части определения сроков исполнения предписания был воспринят законодателем. Пункт 1 ч. 2 ст. 90 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ предусматривает выдачу после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписания об устранении выявленных нарушений с указанием *разумных сроков* их устранения. Критерии разумности срока вытекают из ч. 4–5 ст. 14 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ: характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований, имущественное и финансовое положение контролируемого лица. Предложенный подход представляется верным, поскольку реализация административного усмотрения при установлении срока исполнения обязанности не может носить произвольный характер<sup>25</sup>, а в условиях «недостаточной разработанности методологии судебного толкования»<sup>26</sup> такие критерии помогут при судебной оценке разумности установленного срока исполнения предписания.

### **Принцип добросовестности в Законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ**

Принцип (презумпция) добросовестности установлен в действующем законодательстве о контроле как один основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и его закрепление в новом законе представляется формой преемственности в правовом регулировании контрольно-надзорных отношений. Однако следует отметить, что за период действия Закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (более десяти лет) принцип добросовестности редко применялся в судебной практике, а также не был разработан наукой административного права, т. е. не превратился из абстрактной идеи в регулятор отношений в сфере государственного контроля (надзора). Встречающиеся в судебной практике случаи применения принципа добросовестности носят декларативный характер и не позволяют установить его содержание и регулирующее воздействие. Так, например, суд посчитал, что предписанием нарушен основной принцип защиты юридического лица – презумпция добросовестности, поскольку в предписании не указано, какие наруше-

---

<sup>24</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 2423/13 по делу № А53-19629/2012. Подробный анализ доктрины см.: *Морозова Н. А.* Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости // *Административное право и процесс.* 2015. № 5. С. 58–62 ; *Стахов А. И., Мустафина-Бредихина Д. М.* Указ. соч. С. 43.

<sup>25</sup> См.: *Соловей Ю. П.* Судебный контроль за административным усмотрением // *Ежегодник публичного права-2015 : Административный процесс.* М., 2015. С. 280–289.

<sup>26</sup> *Тимошина Е. В., Краевский А. А., Салмин Д. Н.* Указ. соч. С. 5–6.

ния лицо совершило и какие меры следует принять по их устранению<sup>27</sup>. В другом случае суд ссылается на презумпцию добросовестности, устанавливая неполноту исследования контрольно-надзорным органом документов, поступивших в рамках проверки<sup>28</sup>, или оценивая законность отказа прокурора в согласовании внеплановой выездной проверки<sup>29</sup>. Во всех приведенных примерах оценивалась не добросовестность невластного субъекта, а законность деятельности контрольно-надзорного органа.

### Принцип добросовестности в Законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ

В соответствии с ч. 4 ст. 23 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ одним из критериев риска причинения вреда (ущерба), влияющего на отнесение объекта контроля к категории риска, является добросовестность контролируемых лиц. Согласно ч. 7 указанной статьи при оценке добросовестности контролируемых лиц учитываются реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и т. д. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 44, п. 3 ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 48 указанного закона профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направлена на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами, а меры стимулирования добросовестности отнесены к профилактическим мероприятиям. При этом согласно ч. 4 ст. 48 соответствие контролируемого лица критериям добросовестности оценивается за период от одного года до трех лет в зависимости от категории риска, к которой отнесены деятельность контролируемого лица или производственный объект.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод об отступлении от презумпции добросовестности предпринимателя как принципа, не воспринятого правоприменительной практикой, с переходом к использованию категории добросовестности как методу стимулирования правомерного поведения<sup>30</sup>. При этом следует отметить, что предложенное использование метода стимулирования основано на весьма широком административном усмотрении контрольно-надзорного органа, который наделен правом определять критерии добросовестности контролируемых лиц, виды мер стимулирования добросовестности, порядок и методику их реализации, конкретные инструменты поощрения и мотивации. Выяв-

<sup>27</sup> Решение Арбитражного суда города Москвы от 20.05.2019 по делу № А40-57329/2019.

<sup>28</sup> Постановление Пермского краевого суда от 09.06.2017 по делу № 44а-716/2017.

<sup>29</sup> Апелляционное определение Брянского областного суда от 12.11.2013 по делу № 33-3464/13.

<sup>30</sup> Интересно отметить, что в советской науке административного права предлагалось в отраслевом законодательстве закрепить «подлинно гуманный принцип» – презумпцию добропорядочности, «наиболее острым проявлением» которой является презумпция невиновности (см.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Указ. соч. С. 97).

ленная подмена понятий уже встречалась в действовавшем таможенном законодательстве<sup>31</sup>. Принцип добросовестности в виде судебной доктрины добросовестного налогоплательщика длительный период применяется в российском налоговом праве. Его применение оценивается отрицательно, поскольку связано с отходом от методики толкования применяемых норм к оценке злонамеренности или добросовестности налогоплательщика<sup>32</sup>.

### **Рецепция принципа добросовестности из гражданского права?**

«Классический» принцип добросовестности имеет истоки в гражданском праве, где он оценивается как очень сложная категория, применение которой «призвано разрушать существующие правила», «для запрета поведения, которое во всем остальном законно»<sup>33</sup>. В настоящее время в российской доктрине административного права и правоприменении не предложена «адаптация» гражданско-правового принципа добросовестности к сфере административных правоотношений. Напротив, принцип добросовестности в российском публичном праве (в частности, в сфере государственного контроля наполняется иным содержанием – как критерий для дифференциации правового статуса контролируемых лиц). В связи с этим следует в качестве примера привести немецкое административное право, рецепировавшее из гражданского права *принцип добросовестности в публичном праве (Grundsatz von Treu und Glauben)*. В немецком гражданском праве (а соответственно, и в административном) принцип добросовестности носит *субсидиарный характер*, используется для корректировки обычных применяемых норм «...до достижения результата, который бы соответствовал принципу добросовестности»<sup>34</sup>. Одной из функций принципа добросовестности является *ограничительная функция*, направленная на предотвращение злоупотребления субъективными правами и их недопустимое осуществление<sup>35</sup>. Обоснование существования данного принципа в публичном праве базируется на принципе правового государства, поэтому принцип добросовестности и тесно связанный с ним *запрет недопустимого осуществления права (Verbot unzulässiger Rechtsausübung)* действуют в отношении не только субъектов публичного

2022. № 2

<sup>31</sup> См.: *Шайхутдинов Е. М.* Добросовестность как общеправовая категория : проблемы применения // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 480.

<sup>32</sup> См.: *Винницкий Д. В.* Добросовестность, обоснованность выгоды, пределы осуществления прав, или как российское налоговое право оказалось на передовых рубежах борьбы со злом, гнездящимся в налогоплательщиках // Закон. 2018. № 11. С. 47.

<sup>33</sup> *Ильин А. В.* Принцип добросовестности призван разрушать правила // Закон. 2018. № 4. С. 8 ; *Фогельсон Ю. Б.* Принцип добросовестности в российской судебной практике // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 9. С. 105–106.

<sup>34</sup> *Нам К. В.* Развитие принципа добросовестности (Treu und Glauben). Современный этап. Внутренняя систематика // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 7. С. 89–90.

<sup>35</sup> См.: Там же. С. 92, 101–102.

управления, но и граждан. Применение принципа добросовестности в немецком административном праве можно проиллюстрировать примером, приведенным Ш. Детербекком<sup>36</sup>. В соответствии с законом срок на обязательное досудебное оспаривание административного акта начинает течь с момента официального ознакомления заинтересованного лица с административным актом. Однако если заинтересованное лицо достоверно знало о существовании административного акта (например, сосед смежного участка длительное время знает о выданном владельцу смежного участка разрешении на строительство), при пропуске срока такое лицо не может ссылаться на неисполнение административным органом обязанности по официальному вручению административного акта.

### Недопустимость злоупотребления правом

В административном праве категория злоупотребления правом не является такой традиционной, как, например, превышение полномочий, принятие решения за пределами компетенции<sup>37</sup>. Частный случай злоупотребления субъективным публичным правом (направление письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи) и правовые последствия такого злоупотребления (оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом) урегулирован в ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ)<sup>38</sup>.

Статья 11 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ впервые для сферы контрольно-надзорной деятельности закрепляет принцип недопустимости

---

<sup>36</sup> См.: *Detterbeck S.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 17. Aufl. С.Н: Beck. 2019. § 6. Rn. 248.

<sup>37</sup> Публикации, посвященные исследованию злоупотребления субъективным публичным правом, в административном праве почти отсутствуют. Исключением является статья К. В. Давыдова, в которой наряду с другими принципами рассматривается злоупотребление правом (см.: *Давыдов К. В.* Специальные принципы административных процедур // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 129–130).

<sup>38</sup> Критический анализ качества нормы права о злоупотреблении правом на обращение см.: *Зайков Д. Е.* Недопустимые обращения граждан : проблемы квалификации и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 69–71 ; *Степкин С. П.* Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1 (124). С. 54–59. Применение указанной нормы права см.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.06.2015 № 09АП-22527/2015-АК по делу № А40-214365/14 ; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 12.02.2020 № 88А-2512/2020 ; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 05.02.2020 № 88а-1169/2020 ; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2015 № 09АП-29761/2015.

злоупотребления правом. Содержание этого принципа раскрывается в трех частях данной статьи, которые устанавливают запреты злоупотребления правом для различных адресатов. Первая норма содержит запрет использования контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц, необоснованного увеличения сроков осуществления государственного контроля (надзора). Вторая часть статьи адресована контролируемым лицам, которым запрещено использование прав и гарантий, установленных данным законом, в целях воспрепятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Третья группа адресатов – граждане и организации, имеющие право на обращение в контрольные (надзорные) органы, им запрещено направлять заведомо недостоверную информацию о соблюдении контролируемыми лицами обязательных требований.

Представляется, что в данной статье под одним названием объединены две совершенно разные конструкции – злоупотребление властными полномочиями (превышение компетенции, полномочий) и категория злоупотребления субъективным правом. Теоретические положения категории «злоупотребление правом» разработаны преимущественно представителями науки гражданского права. Как полагают ученые, злоупотребление правом имеет место только тогда, когда субъект, обладающий тем или иным правом, действуя в границах принадлежащего ему субъективного права, в рамках возможностей, составляющих содержание данного права, использует такие формы его реализации, которые выходят за установленные законом пределы осуществления права<sup>39</sup>. В теоретических исследованиях ученые выделяют те или иные признаки злоупотребления правом, сопоставляя его с правонарушением<sup>40</sup>, связывая с правомерным, но аморальным поведением<sup>41</sup>, с отсутствием или наличием интереса при использовании субъективного права. В целом большинство авторов определяют злоупотребление правом как юридически допустимые действия управомоченного субъекта по осуществлению правомочий в границах принадлежащего ему субъективного права, но являющиеся по своей сути противоречащими целям данной нормы, осуществляемые с использованием нестандартного механизма реализации права и наносящие вред правам и законным интересам других лиц.

Таким образом, категория злоупотребления правом, в первую очередь, тесно связана с самим субъективным правом. По поводу субъективного публичного права еще некоторое время назад велись дискуссии

---

<sup>39</sup> См.: *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. М., 2003. С. 46.

<sup>40</sup> См.: *Гойман В. И.* Правонарушение и юридическая ответственность. Общая теория права и государства. М., 2002. С. 88 ; *Казбекова К. М.* «Злоупотребление правом» и «правонарушение»: соотношение понятий // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. № 1. С. 74.

<sup>41</sup> См.: *Янев Я. Г.* Правила социалистического общежития (их функции при применении правовых норм). М., 1980. С. 186.

относительно его права на существование, но исследования последних лет однозначно признают наличие данной категории в публичном праве, а споры ведутся преимущественно об особенностях данного права, о субъектах, им обладающих и т. д.<sup>42</sup> Вместе с тем неоднозначно решается вопрос, принадлежит ли субъективное публичное право обоим участникам властных отношений или оно принадлежит невластному субъекту, властный же субъект обладает соответствующими полномочиями, а не субъективными правами<sup>43</sup>. Следует согласиться с теми авторами, которые отмечают «глубинные различия между субъективными публичными правами (полномочиями) частных лиц и органов власти»<sup>44</sup>. Именно вследствие этих глубинных различий появились специальные понятия «властные полномочия», «право-обязанности» и иные определения, отражающие принципиальное различие властного и невластного субъектов: властные субъекты в публичных правоотношениях действуют не в своем интересе, а от имени и по поручению государства. В законодательстве, в первую очередь в процессуальных законах, при характеристике правового статуса властных участников правоотношений именно полномочия используются как общепринятые устойчивые термины, позволяющие отличать их от прав невластных субъектов. В частности, КАС РФ использует признак обладания государственными или иными публичными полномочиями в качестве основной характеристики при приравнивании к органам государственной власти иных субъектов, не являющихся по статусу таковыми, например организаций. В то же время при закреплении процессуальных прав и обязанностей властного и невластного участников производства законодатель исходит из принципиального равенства их перед судом, устанавливая одинаковые права и обязанности и прямо предусматривая запрет злоупотребления правом (ч. 7 ст. 45 КАС РФ).

В этом смысле становится очевидным, что в Законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ речь идет не о злоупотреблении органами контроля (надзора) и их должностными лицами своими правами, а о злоупотреблении именно властными полномочиями, возможно о превышении должностных полномочий, о выходе за пределы компетенции органа или должностного лица. Однако, как уже указывалось, эти проявления охватываются принципом законности.

Таким образом, основное содержание принципа недопустимости злоупотребления правом заключается только в ч. 2 ст. 7 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, где содержится запрет, адресованный контролируемым гражданам и организациям как невластным участникам административных правоотношений, чьи права и гарантии защиты этих прав установлены законом, и они как раз не должны использовать эти права в целях вос-

<sup>42</sup> См.: Зеленицов А. Б. Субъективное публичное право : учеб. пособие. М., 2012 ; Винницкий А. В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12. С. 27–40.

<sup>43</sup> См.: Волков А. М. Защита субъективных публичных прав частных лиц при оспаривании кадастровой стоимости // Вестник МФЮА. 2015. № 3. С. 210–211.

<sup>44</sup> Винницкий А. В. Указ. соч. С. 27–40.

препятствования осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

### Соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц

В соответствии с ч. 1 ст. 9 Закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ все контрольно-надзорные мероприятия и меры *должны быть соразмерны* характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям. Части 2 и 3 ст. 9 устанавливают *пределы осуществления государственного контроля (надзора)*: проведение только необходимых для обеспечения соблюдения обязательных требований контрольно-надзорных мероприятий; запрет причинения неправомерного вреда (ущерба) контролируемым лицам, имуществу, деловой репутации.

Принцип соразмерности наибольшее применение получил в сфере конституционного судопроизводства при оценке конституционности норм, ограничивающих основные права, при этом в научной литературе отмечается «декларативный характер применения принципа соразмерности» без учета всех критериев теста на пропорциональность<sup>45</sup>. Еще менее разработанным и применяющимся на практике является принцип соразмерности в сфере административного права при издании обременяющих административных актов, т. е. актов, возлагающих какие-либо обязанности на невластного субъекта или иным образом негативно затрагивающих его права. Исключение составляет применение мер административного принуждения, например принцип соразмерности административного наказания применяется каждый раз, когда субъект административной юрисдикции обладает усмотрением при назначении административного наказания<sup>46</sup>. И даже в этом случае принцип соразмерности осуществляется без полноценного применения методики проверки теста на пропорциональность вследствие «отказа правоприменителя от анализа легитимности цели установления административной ответственности в пользу буквального толкования»<sup>47</sup>. Другим практическим примером являются дела об аннулировании лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, которое не должно носить исключительно карательный характер, поэтому в рамках таких дел устанавливается характер совершенного деяния, необходимость меры для защиты экономических интересов государства<sup>48</sup>. Принцип соразмерно-

---

<sup>45</sup> См.: Бажанов А. А. Проблемы реализации принципа соразмерности в судебной практике // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 6. С. 132–133.

<sup>46</sup> См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 98–121.

<sup>47</sup> Бажанов А. А. Указ. соч. С. 149.

<sup>48</sup> О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»: постановление Пленума

сти положен в основание оценки исполнимости предписания контрольно-надзорного органа. Так, «...если финансовые затраты, требуемые для исполнения предписания, явно превосходят полученную от исполнения предписания пользу либо превосходят стоимость объекта, который надо привести в соответствие с законодательством, предписание не может быть признано исполнимым»<sup>49</sup>.

Приведенные практические примеры наряду с позитивным закреплением принципа соразмерности свидетельствуют о необходимости разработки методологии практического применения данного принципа в российском административном праве. При разработке методологии принципа соразмерности целесообразно использовать успешный зарубежный опыт. В соответствии с немецким *принципом соразмерности (der Grundsatz der Verhältnissmäßigkeit)*, являющимся конституционным принципом, вытекающим из принципа правового государства, каждый обременяющий административный акт должен быть соразмерным. Принцип соразмерности запрещает при издании административных актов чрезмерное обременение невластного субъекта (*Übermassverbot*)<sup>50</sup>. Принцип соразмерности относится к законности содержания акта, и его нарушение является ошибкой при реализации административного усмотрения. Содержанием принципа соразмерности является соотношение между целью и средством, при этом в немецком праве выделяют соразмерность в широком и узком смысле. Мера, используемая как средство достижения определенной цели (результата), должна соответствовать принципу соразмерности в широком смысле слова, т. е. она должна быть подходящей (позволяет получить требуемый результат), необходимой (отсутствуют другие меры, в наименьшей степени обременяющие невластного субъекта) и соразмерной в узком смысле слова, предполагающей, например, что расходы пропорциональны результату<sup>51</sup>.

Отечественная концепция принципов контроля (надзора) прошла путь от сочетания идеологических и управленческих начал советского периода через принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к принципам собственно государственного контроля (надзора). В современных условиях их следует понимать как специфическое преломление в контрольной деятельности принципов правового государства, принципов «хорошей администрации»: законность, правовая определенность, добросовестность, запрет злоупотребления правом, соразмерность.

Принцип законности контроля (надзора) должен включать в себя не только доктринальное верховенство закона и основанность действий на

Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.07.2014 № 47 ; определение Верховного Суда РФ от 18.01.2019 № 301-КГ18-23036 по делу № А43-288/2018 ; определение Верховного Суда РФ от 30.04.2019 № 305-ЭС19-5553 по делу № А40-110034/2018.

<sup>49</sup> Морозова Н. А. Указ. соч. С. 58–62.

<sup>50</sup> См.: Detterbeck S. *Op. cit.* § 6. Rn. 229.

<sup>51</sup> См.: Maurer H., Waldhoff Ch. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 19. Aufl. 2017. § 10. Rn. 50–51.



законе, но и отражать алгоритм проверки законности актов, закрепленный в административном судопроизводстве: издание уполномоченным лицом, в установленной форме и процедуре, по содержанию акт должен соответствовать актам более высокой юридической силы.

Принцип правовой определенности в сфере контрольно-надзорной деятельности должен быть определен шире, чем принцип непротиворечивости законодательства об обязательных требованиях, но также включать требование внутриотраслевой согласованности смежных институтов и правовой определенности административных актов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

Принцип добросовестности в данной сфере не превратился из абстрактной идеи в регулятор отношений, не была предложена «адаптация» гражданско-правового принципа добросовестности к сфере административных правоотношений, более того, произошел переход от презумпции добросовестности предпринимателя к принципу стимулирования добросовестности (правомерного поведения).

Принцип недопустимости злоупотребления правом сформулирован очень широко, однако «в классическом понимании» он может быть отнесен только к контролируемым гражданам и организациям, чьи права и гарантии защиты не должны использоваться в целях воспрепятствования осуществлению контроля (надзора).

Принцип соразмерности требует полноценного применения методики проверки соразмерности, опыт его использования в административном принуждении может быть в полной мере перенесен на издание иных обременяющих административных актов.

### **Библиографический список**

*Андреев Д. С.* Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

*Бажанов А. А.* Проблемы реализации принципа соразмерности в судебной практике // Труды Института государства и права РАН. 2018. № 6. С. 124–158.

*Белов С. А.* Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 12. С. 6–21.

*Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970.

*Винницкий А. В.* Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12. С. 27–40.

*Винницкий Д. В.* Добросовестность, обоснованность выгоды, пределы осуществления прав, или как российское налоговое право оказалось на передовых рубежах борьбы со злом, гнездящимся в налогоплательщиках // Закон. 2018. № 11. С. 44–57.

*Волков А. М.* Защита субъективных публичных прав частных лиц при оспаривании кадастровой стоимости // Вестник МФЮА. 2015. № 3. С. 210–218.

*Гойман В. И.* Правонарушение и юридическая ответственность. Общая теория права и государства. М. : Юрист, 2002.

*Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит., 1987.

*Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. М. : Статут, 2003.

*Гриценко Е. В.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

*Давыдов К. В.* Специальные принципы административных процедур // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 129–130.

*Должиков А. В.* Конституционный принцип соразмерности : метод юридической догматики // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2021. Вып. 53. С. 540–561.

*Зайков Д. Е.* Недопустимые обращения граждан : проблемы квалификации и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 69–71.

*Зеленцов А. Б.* Субъективное публичное право : учеб. пособие. М., 2012.

*Зырянов С. М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110.

*Ильин А. В.* Принцип добросовестности призван разрушать правила // Закон. 2018. № 4. С. 7–16.

*Казбекова К. М.* «Злоупотребление правом» и «Правонарушение» : соотношение понятий // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. №1. С. 74–76.

*Корнев В. Н.* Принципы права в зарубежной правовой доктрине : природа, назначение и функции // Государство и право. 2016. № 11. С. 59–67.

*Корнев В. Н.* Эволюция доктрины принципов права в отечественной юридической науке // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 64–70.

*Левоненкова Т. А.* Государственный и муниципальный контроль (надзор) : поиск эффективных решений // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 140–149.

*Максимов И. В.* Административные наказания. М. : Норма, 2009.

*Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности и административная ответственность : критерии соотношения // Законы России : опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–43.

*Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права : современное наполнение. М., 2015.

*Морозова Н. А.* Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 58–62.

*Нам К. В.* Развитие принципа добросовестности (Treu und Glauben). Современный этап. Внутренняя систематика // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 7. С. 83–113.

*Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М. : Юридическая литература, 1968.

*Писенко К. А.* Методологические проблемы исследования принципов административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 12–15.

*Соловей Ю. П.* Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.

*Соловей Ю. П.* Судебный контроль за административным усмотрением // Ежегодник публичного права-2015 : Административный процесс. М., 2015. С. 280–289.

*Стахов А. И.* Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора // Российское правосудие. 2019. № 3. С. 109–112.

*Стахов А. И., Мустафина-Бредихина Д. М.* Аналитический обзор практики судов по делам об оспаривании индивидуальных административных актов органов государственного контроля и надзора // Российское правосудие. 2020. № 3. С. 52.

*Степкин С. П.* Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1 (124). С. 54–59.

*Студеникина М. С.* Контроль и контрольные органы в системе исполнительной власти // Административная реформа и наука административного права. М., 2007. С. 480–487.

*Талалина Э. В.* Государственное управление : проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России : опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 96–101 ; № 4. С. 84–90.

*Тимошина Е. В., Краевский А. А., Салмин Д. Н.* Методология судебного толкования : инструменты взвешивания в ситуации конкуренции прав человека // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. 2015. Сер. 14. Вып. 3. С. 18.

*Фогельсон Ю. Б.* Принцип добросовестности в российской судебной практике // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 9. С. 103–116.

*Шайхутдинов Е. М.* Добросовестность как общеправовая категория : проблемы применения // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 479–481.

*Шерстобоев О.* Принцип законных ожиданий : зарубежный опыт и возможность имплементации в системе административного права России // Ежегодник публичного права-2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 237–245.

*Шорина Е. В.* Функции и принципы контроля в Советском государстве // Советское государство и право. 1969. № 11. С. 30–38.

*Штатина М. А.* Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека» (14–15 декабря 2009 г.). М., 2010. С. 26–34.

*Янев Я. Г.* Правила социалистического общежития (их функции при применении правовых норм). М. : Прогресс, 1980.

*Detterbeck S.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 17. Aufl. C. H: Beck. 2019.

*Rottenwallner Th.* Die Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung – System-schwäche zwischen Exzessen und Defiziten, Verwaltungsarchiv. 2019. S. 143–180.

*Schröder M.* Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht // VVDStRL. 1991. № 50. S. 196–232.

### References

*Andreev D. S.* Defective Administrative Acts : A PhD Thesis in Law. Moscow, 2011.

*Bazhanov A. A.* Problems of the implementation of the principle of proportionality in judicial practice // Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2018. № 6. P. 124–158.

*Belov S. A.* Relevance and prospects of codification of administrative legislation in Russia // The Herald of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation 2011. № 12. P. 6–21.

*Vasiliev R. F.* Legal acts of governing bodies: textbook. Moscow : Moscow University Press, 1970.

*Vinnitskiy A. V.* The doctrine of subjective public rights vs the “state-management approach” in science // Law and politics . 2018. № 12. P. 27–40.

*Vinnitskiy D. V.* Integrity justified benefit, scope of exercise rights, or how russia’s tax law moved to the forefront of the against taxpayer’s vices // Statute. 2018. № 11. P. 44–57.

*Volkov A. M.* Protecting the subjective public rights of individuals in contesting cadastral value // Vestnik of the Moscow Finance and Law University. 2015. № 3. P. 210–218.

*Gojman V. I.* Offense and Legal Liability. General theory of law and state. Moscow : Jurist, 2002.

*Gorshenev V. M., Shakhov I. B.* Control as a legal form of activity. Moscow : Jurid. lit., 1987.

*Gribanov V. P.* The exercise and protection of civil rights. Moscow : Statut, 2003.

*Gricenko E. V.* The European good governance principle and perspectives of its perception in Russian law // Comparative constitutional review. 2013. № 2. P. 115–128.

*Davydov K. V.* Special principles of administrative procedures // Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N. I. Lobachevsky. 2020. № 2. P. 129–130.

*Dolzhikov A. V.* The Constitutional Principle of Proportionality : A Legal-Dogmatic Method // Vestnik of the Perm University. Legal Sciences – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2021. Issue 53. P. 540–561.

*Zajkov D. E.* Inadmissible appeals of citizens: problems of qualifications and law enforcement practice // Actual problems of Russian law. 2019. № 8. P. 69–71.

*Zelentsov A. B.* Subjective public law. RUDN. 2012.

*Zyrjanov S. M.* Administrative and legal status of an officer a controlling and supervisory body // Journal of Russian Law. 2019. № 9. P. 100–110.

*Ilyin A. V.* The principle of good faith is designed to break the rules // Statute. 2018. № 4. P. 7–16.

*Kazbekova K. M.* «Abuse of the right» and «Offense» : correlation of concepts // Problems of economics and legal practice. 2010. №1. P. 74–76.

*Kornev V. N.* Principles of law in foreign legal doctrine: nature, purpose and functions // State and Law. 2016. № 11. P. 59–67.

*Kornev V. N.* Evolution of the Doctrine of the Principles of Law in Russian Legal Science // Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 1 (41). P. 64–70.

*Levonenkova T. A.* State and municipal control (supervision): the search for effective solutions // Journal of Russian Law. 2014. № 9. P. 140–149.

*Maximov I. V.* Administrative penalties. Moscow : Norma, 2009.

*Mitskevitch L. A., Vasilyeva A. F.* State Control (supervision) in the Field of Business Activities and Administrative Responsibility: Criteria of Correlation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2017. № 6. P. 39–43.

*Mitskevitch L. A.* Essays on the theory of administrative law: modern content. Moscow, 2015.

*Morozova N. A.* Invalidation of the instruction of the agency of state control (monitoring) due to impracticability thereof // Administrative law and process. 2015. № 5. P. 58–62.

*Nam K. V.* Development of the Good Faith Principle. Modern Stage. Internal Systematics // Vestnik of economic justice of the Russian Federation. 2018. № 7. P. 83–113.

*Novoselov V. I.* Legality of acts of governing bodies. Moscow : Juridicheskaja literatura, 1968.

*Pisenko K. A.* Methodological problems of the study of the principles of administrative law // Administrative law and process. 2011. № 3. P. 12–15.

*Solovey Yu. P.* Principles for the implementation of discretionary powers by the public administration // Administrative law and process. 2018. № 7. P. 5–15.

*Solovey Yu. P.* Judicial control over administrative discretion: Collection of articles «Public Law Yearbook 2015: Administrative Process». Moscow, 2015. P. 280–289.

*Stakhov A. I.* Actual problems of harmonisation of judicial reform with the reform of state control and supervision // Russian justice. 2019. № 3. P. 109–112.

*Stakhov A. I., Mustafina-Bredikhina D. M.* Analytical Review of Court Practice in Cases of Challenging Individual Administrative Acts of State Control and Supervision Bodies // Russian justice. 2020. № 3. P. 52.

*Stepkin S. P.* Problems of abuse of rights in exercising citizens right to apply to government bodies and local authorities // Journal of Russian Law. 2019. № 1. P. 54–59.

*Studenikina M. S.* Control and supervisory bodies in the executive branch: Collection of articles «Administrative Reform and the Science of Administrative Law». Moscow, 2007. P. 480–487.

*Talapina E. V.* Public administration: problems and prospects of legal regulation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2015. № 3. P. 96–101 ; № 4. P. 84–90.

*Timoshina E. V., Kraevskij A. A., Salmin D. N.* Axiology of judicial interpretation: means of weighing in the situation of competition of human rights // Vestnik of Saint Petersburg University. Law. 2015. № 3. P. 18.

*Fogelson Yu. B.* Principle of Good Faith in Russian Judicial Practice // Bulletin of economic justice of the Russian Federation. 2017. № 9. P. 103–116.

*Shaykhutdinov E. M.* Integrity as a General Legal Category: Problems of Application. // Legal technique. 2016. № 10. P. 479–481.

*Sherstoboev O. N.* The principle of legitimate expectations: foreign experience and the possibility of implementation in the system of administrative law of Russia, in: Public Law Year 2018: Principles of Administrative Procedures and Administrative Procedure. Moscow, 2018. P. 237–245.

*Shorina E. V.* Functions and principles of control in the Soviet state // Soviet state and law. 1969. № 11. P. 30–38.

*Shtatina M. A.* European standards of «good administration» and the development of Russian legislation // International expert seminar «The role of administrative justice in the protection of human rights.» December 14–15, 2009. M., 2010. P. 26–34.

*Yanev Ya. G.* The rules of the socialist community (their functions in the application of legal norms). Moscow : Progress, 1980.

*Detterbeck S.* General administrative law with administrative procedural law. 17th ed. C. H: Beck. 2019.

*Rottenwallner Th.* Die Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung - Systemchwäche zwischen Exzessen und Defiziten. DÖV. 2017. P. 143–180.

*Schröder M.* Verwaltungsrecht als Vorgabe für Zivil- und Strafrecht. VVD-StRL. 1991. № 50. P. 196–232.

**Для цитирования:**

*Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 2 (49). С. 72–93. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/72-93>

**Recommended citation:**

*Mitskevich L. A., Vasilyeva A. F.* Principles of «good administration» in the sphere of state control (supervision) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 2 (49). P. 72–93. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/72-93>

Сибирский федеральный университет

*Мицкевич Л. А., кандидат юридических наук, доцент, член Национальной ассоциации административистов*  
E-mail: [mickevic51@mail.ru](mailto:mickevic51@mail.ru)

Санкт-Петербургский государственный университет

*Васильева А. Ф., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права*  
E-mail: [a.vasilyeva@spbu.ru](mailto:a.vasilyeva@spbu.ru)

Siberian Federal University

*Mitskevich L. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Member of the National Association of Administrators*  
E-mail: [mickevic51@mail.ru](mailto:mickevic51@mail.ru)

Saint-Petersburg State University

*Vasilyeva A. F., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department*  
E-mail: [a.vasilyeva@spbu.ru](mailto:a.vasilyeva@spbu.ru)