

Научная статья
УДК 342.922

**ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

Александр Иванович Попов

Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя,
Рязань, Россия, apopov332@mvd.ru

Аннотация. Проблематика сочетания частных и публичных интересов является актуальной для частноправовых и публично-правовых исследований, поскольку в основе лежит такая категория, как интерес, предопределяющий особенности использования соответствующих правовых инструментов. В рамках данной статьи анализируются особенности сочетания соответствующих интересов в рамках административно-договорных отношений. Выявлены особенности конвергенции частноправовых инструментов в публично-правовую сферу, выделены критерии обеспечения баланса интересов в административно-договорных правоотношениях.

Ключевые слова: административно-договорные правоотношения, частный интерес, публичный интерес, баланс интересов, органы публичной власти.

Для цитирования: Попов А. И. Вопросы соотношения частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2023. № 4 (102). С. 50–57.

Original article

**ISSUES OF CORRELATION OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS
IN ADMINISTRATIVE AND CONTRACTUAL LEGAL RELATIONS**

Alexander I. Popov

Ryazan Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V. Ya. Kikot, Ryazan, Russia, apopov332@mvd.ru

Abstract. The problem of combining private and public interests is relevant for both private law and public law studies, since it is based on such a category as interest, which determines the features of the use of appropriate legal instruments. The article analyzes the peculiarities of the combination of relevant interests within the framework of administrative and contractual relations. The features of the convergence of private legal instruments into the public legal sphere are revealed, the criteria for ensuring a balance of interests in administrative and contractual legal relations are highlighted.

Keywords: administrative and contractual legal relations, private interest, public interest, balance of interests, public authorities.

For citation: Popov A. I. Issues of correlation of private and public interests in administrative and contractual legal relations // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023. No. 4. (102). P. 50–57.

В юридической науке в целом и в административно-правовой в частности систематически возникают вопросы соответствующих взаимосвязанных, взаимозависимых и

взаимопроникающих правовых конструкций. В последнее время на достаточно высоком научном уровне прослеживается тенденция к системному исследованию указанных вопро-

© Попов А. И., 2023

сов в части анализа взаимодействия различных правовых институтов, органов публичной власти, а также их субъектов [1]. В качестве одной из основных причин данных исследований выступает необходимость комплексного анализа смежных правовых явлений, которые имеют схожее правовое регулирование, но разноотраслевую принадлежность. На фоне изложенного также актуализируется вопрос о совершенствовании форм и методов взаимодействия межотраслевых институтов с учетом имеющегося механизма правового регулирования. При этом, как правило, одной из основных точек соприкосновения является категория интереса, позволяющая обеспечить соответствующий баланс при наличии взаимодействия правоотношений.

Современная модель государственного управления характеризуется возможностью передачи определенных публичных функций рыночным структурам и саморегулируемым организациям профессионалов, участвующих в рыночных отношениях. В связи с этим особое значение вызывает вопрос о соотношении частного и публичного интереса в различных отраслях российского права. При этом необходимо отметить, что до недавнего времени он рассматривался только цивилистами и теоретиками права.

Вместе с тем в рамках административно-правовых исследований вопрос о соотношении частных и публичных интересов рассматривается крайне редко, что обуславливает актуальность данной проблематики. Значимость научного исследования проблемы соотношения частных и публичных интересов в административном праве определяется социальной обусловленностью права, в основе которой лежит концепция интересов, формирующая представление их носителей о справедливости.

Следует отметить, что использование в административном праве договорных конструкций позволяет создать предпосылки для специального юридического анализа вопроса соотношения в сфере деятельности органов государственной власти публичных и частных интересов. Подходы к соотношению частных и публичных интересов за

последние годы существенно изменились. Если ранее говорили о приоритете публичных интересов над частными или наоборот, то в настоящее время вектор исследований направлен на рассмотрение их сквозь призму баланса и соотношения. Данный факт обусловлен отсутствием приемлемого соотношения частных и публичных интересов.

В качестве одного из основных принципов права следует считать принцип сочетания частных и публичных интересов. Этот принцип имеет большое значение, в том числе и в сфере публичного управления, и призван устранить случайные и неопределенные факторы. Его главная задача заключается в обеспечении организованности и стабильности управленческих связей.

Практически каждая сфера публичного управления и административно-правового регулирования общественных отношений отражает и закрепляет соответствующие интересы. В каждой сфере можно увидеть конкретный уровень сочетания частных и публичных интересов, а также проследить векторы их развития.

Тенденции к проникновению диспозитивных начал в императивные отношения представляют возможности к оказанию влияния на развитие всей системы государственного управления. Это обуславливает возникновение сложных комплексных административно-договорных правоотношений, в которых равные положения занимают и частные, и публичные субъекты. При этом сохраняются особенности административно-правового метода регулирования соответствующих отношений.

В современных условиях наблюдается расширение предметной области договорного регулирования, что отражает поступательное развитие социальной системы в сторону формирования гражданского общества и установления правового государства в Российской Федерации. Современные реалии государственного управления неизбежно требуют активного участия публичной власти в использовании не только централизованных методов правового регулирования, но и других инструментов правового

воздействия. Важно достичь оптимального сочетания этого развития с социальной политикой государства и создания эффективных юридических механизмов для защиты прав и свобод человека.

Участие Российской Федерации и ее субъектов в лице соответствующих органов исполнительной власти в административном договоре обуславливает необходимость определения целей и интересов, лежащих в основе данного договора. Если публично-правовое образование вступает в административно-договорное правоотношение не в интересах общества, а для удовлетворения своих индивидуальных потребностей, то в этом случае должно применяться гражданское законодательство, а по своей природе данное правоотношение будет гражданско-правовым, а не административным. Сегментация публичных отношений, в рамках которых могут быть использованы договорно-правовые формы, обусловлена значимостью соответствующих публичных интересов, поскольку одни и те же интересы могут быть обеспечены различными правовыми способами.

Исследование проблемы соотношения частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях преследует такую цель, как обеспечение эффективности использования разноотраслевых инструментов посредством согласования их между собой, а также обеспечение возможности разноотраслевого регулирования комплексных правоотношений. Вопрос сочетания частного и публичного интересов в административно-договорных отношениях может быть рассмотрен сквозь призму механизма взаимодействия институтов административного и договорного права, иными словами, через межотраслевые связи. Административно-договорные правоотношения являются отражением развития договорных принципов в публичном праве, поскольку позволяют органам публичной власти и частным субъектам согласовать и скоординировать лежащие в различных плоскостях интересы, а также оформить их в рамках единого документа – административного договора.

Категория «интерес» становится все более востребованной в рамках проведения исследований в сфере права, поскольку ее использование обусловлено закреплением в положениях международных нормативных правовых актов и договоров, а также в Конституции Российской Федерации. Кроме того, в кодифицированных актах присутствуют понятия государственных, общественных и публичных интересов, а также интересов других лиц, которые оказывают системное влияние на развитие законодательства. Ю. А. Тихомиров под интересом в праве понимает проявление отношения к праву, оценку действий и решений в сфере, регулируемой правом, выступает своего рода ценностью, признаваемой правом, им обеспеченной и охраняемой [2, с. 4].

В административных правоотношениях, на наш взгляд, преобладают государственные интересы. Они особенно ярко проявляются в таких институтах, как управление в сфере обороны и безопасности государства, внешней политикой, поддержание общественного порядка и так далее. В то же время даже в этих областях необходимо сочетать интересы общества и личности.

В условиях, когда существуют противоречия между личными и общественными интересами, приобретает особую значимость регулятивная функция государства. Именно благодаря ей согласованно происходит реализация интересов как индивидов, так и общества, устраняется возможность социальных конфликтов, соблюдается баланс интересов личности, общества и самого государства [3, с. 11–12].

Следует отметить, что дифференциация интересов на частные и публичные обусловлена тем, что они часто не совпадают. Следовательно, на сегодняшний день одной из ключевых задач правового регулирования является достижение оптимального баланса между ними. Тенденции же развития современного административного права не позволяют говорить о возможности четкого разграничения частных и публичных начал в административно-договорных правоотношениях.

В юридической науке и практике не выработаны единые критерии разграничения публичных и частных интересов. Представляется, что универсальных критериев и не может быть, поскольку сочетание и границы данных интересов в каждом конкретном правоотношении будут индивидуальными. Вместе с тем в качестве индикаторов необходимо использовать такие категории, как основания и цели вступления субъектов в соответствующие правоотношения.

Задача современного правового государства заключается в четком определении границ между частным и публичным правом, при этом необходимо соблюдать баланс между частной свободой и публичными интересами. Эти границы должны быть четко определены, не давая публично-правовым субъектам вмешиваться в частноправовые отношения без уважительной причины, но также должны учитывать интересы государства и частных субъектов права. Государство должно обеспечивать защиту интересов всех субъектов публично-правового управления, включая иные субъекты и само государство, а также поддерживать правопорядок и приоритет публичных интересов в соответствующих сферах.

В правоприменительной практике не всегда частные и публичные интересы совпадают, что порождает соответствующий конфликт. При этом с учетом мнения каждого из субъектов тот или иной интерес должен превалировать над другим. Дисбаланс публичных и частных интересов не позволяет субъектам правоотношений использовать весь имеющийся правовой инструментарий для достижения соответствующих целей. Для исследования вопроса о балансе между частными и публичными интересами в рамках административно-договорных правоотношений необходимо, в первую очередь, определить смысл и содержание данных категорий в правовом аспекте.

При анализе публичных интересов традиционно происходит противопоставление их частным интересам. Публичный интерес включает в себя государственные и социально значимые интересы общественных групп

или индивидуальных лиц. Эти интересы выражают потребности определенного количества субъектов и имеют существенное значение для общества, поэтому они подлежат публично-правовому регулированию.

Публичные интересы не представлены исключительно интересами публично-правовых образований, действующих от имени государства или его составных частей [4, с. 20]. К. А. Писенко определяет публичные интересы как «интересы государства, общества или неопределенного круга лиц, выражающие социально значимые потребности, т. е. потребности, являющиеся существенными и общими, одинаковыми для народа, страны в целом, значимых социальных групп, неопределенного круга лиц» [5, с. 72].

Ю. А. Тихомиров под публичным интересом понимает признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития [6, с. 54–55]. С учетом данного определения отметим, что главным элементом публичного интереса является объективно существующий интерес общества, который полностью осознается государством. Следовательно, в демократическом правовом государстве внутренние механизмы должны обеспечить перенос общественных интересов в рамки правового поля, что в конечном итоге превращает их в публичные интересы.

Публичные интересы предполагают достижение целей, которые органы публичной власти преследуют в интересах общества. Они могут соответствовать как определенным частным интересам, так и противоречить им, а также не совпадать с интересами других публично-правовых образований. Публичные интересы являются правовой категорией, которую следует рассматривать как взаимосвязанные интересы общества и государства.

Отсутствие точного законодательного определения публичных интересов создает неопределенность в том, что понимается под терминами «государственные, общественные и иные публичные» интересы. Когда мы говорим о публичных интересах, необходимо помнить, что они представляют

собой общие, усредненные личные и групповые интересы. Эти интересы являются сущностными для общества, и их удовлетворение является неотъемлемым условием для достижения стабильного функционирования государства, общества и всех его социальных слоев.

Охрана публичных интересов осуществляется через применение специальных мер, которые в определенных случаях приобретают особый, публично-правовой характер. Эти меры реализуются не только в форме координации, но и субординации, и направлены на создание правовой основы для удовлетворения публичных интересов, а также на предотвращение и устранение нарушений данных интересов [7, с. 13].

Система публичных интересов в современных демократических государствах изменяется, что требует модернизации и создания новых областей публично-правового регулирования. Особое внимание следует уделить исследованию границ публично-правового регулирования в таких сферах, как публичные услуги, а также делегирование полномочий между уровнями публичной власти.

В юридической литературе принято считать, что отношения, основанные на частных интересах, могут быть классифицированы как частноправовые. Эти отношения строятся на принципах равенства, имущественной самостоятельности участников и автономии их воли. Под частными интересами в общеправовом смысле в юридической литературе понимаются интересы членов общества, которые могут как совпадать, так и противостоять друг другу, а также совпадать или не совпадать с интересами государства [4, с. 32].

При рассмотрении только гражданско-правовых аспектов частного интереса, можно сказать, что многие понятия, связанные с ним, представлены в упрощенной форме. Основным критерием, определяющим принадлежность интереса к частному, выступает относимость субъекта к гражданскому праву.

Таким образом, личные или частные интересы возникают там, где существуют

потребности индивидуального или коллективного субъекта. Выделение публичного и частного интереса осуществляется по субъектному критерию так называемых носителей этих интересов, а также по направленности этих интересов [5, с. 67–68].

При вступлении в правоотношения частные лица преследуют свои личные интересы, которые не затрагивают стратегические интересы государства, глобальные вопросы экономики, безопасности или достижение других государственных целей. Реализация частного интереса фокусируется на личных мотивациях частного субъекта права, который вступает в правоотношения с другими субъектами, имеющими равный статус, на основе своей собственной воли и желаний. Взаимодействие публично-правовых и частноправовых инструментов осуществляется на всех стадиях правового регулирования и во всех элементах его механизма, в частности, в правовых нормах и соответствующих правоотношениях.

В административном праве компромисс между частными и публичными интересами представляет собой модель взаимоотношений между сторонами административно-договорного правоотношения, которая определяется соглашением между ними или органом государственной власти. В рамках этой модели стороны учитывают обоюдные интересы, вступают в компромисс, делают взаимные уступки и ограничения. В административно-договорных правоотношениях можно наиболее четко определить баланс частных и публичных интересов, поскольку именно эти отношения постоянно находятся в состоянии динамики и имеющиеся в них интересы требуют гибкого соотношения.

Наиболее наглядно сочетание публичных и частных интересов прослеживается при исследовании конкретного содержания административно-договорных правоотношений, возникающих в процессе реализации публичных и частных интересов на основе соответствующих административно-правовых норм. Сочетание частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях состоит в объективной

необходимости согласования юридически значимых социальных интересов субъектов данных отношений путем их сбалансированного опосредования соответствующими правами и обязанностями в целях преодоления конфликта интересов. Проникновение общих положений договорного права в административное право позволяет изменить баланс соотношения частных и публичных интересов.

Для административно-договорных правоотношений компромисс между частными и публичными интересами является важным принципом, который предполагает согласование и сочетание обоих видов интересов. Этот принцип может быть применен в случаях, когда нет явно определенной модели, предусмотренной законом, соглашением или решением органа публичной власти.

Важным направлением настоящего исследования является поиск критериев, способствующих достижению баланса между публичными и частными интересами в административно-договорных правоотношениях. Это включает разработку рекомендаций по улучшению правового регулирования административно-договорных правоотношений, а также гармонизацию интересов субъектов в процессе реализации соответствующих обязательств.

Критерии сочетания частных и публичных средств и инструментов с целью надлежащего взаимодействия (установления баланса) обуславливают необходимость разработки правового механизма защиты более слабого субъекта административно-договорного правоотношения.

Государство в административно-договорных правоотношениях выступает в качестве равноправного субъекта с частными лицами. Вместе с тем оно обладает большими возможностями по сравнению с гражданами или юридическими лицами при заключении сделок или осуществлении предоставленных прав.

Частные интересы в рамках административно-договорных отношений не будут

иметь должной охраны и защиты, если не имеют соответствующего нормативного закрепления. Поэтому роль публичных интересов заключается в постановке вопросов о том, какие должны быть пределы вмешательства публичных интересов в частные дела, а также о пределах их защиты и охраны.

В плоскости административно-договорных правоотношений в качестве механизма, который направлен на обеспечение баланса между частными и публичными интересами, выступают ограничительные и стимулирующие меры соответствующих субъектов, а также меры контроля и надзора за исполнением соответствующих обязательств.

Компромисс между частными и публичными интересами в административно-договорных правоотношениях представляет собой модель, которая устанавливается соглашением сторон, судом или органом публичной власти. В рамках этой модели стороны исследуемого правоотношения должны принимать во внимание обоюдные интересы, закреплять взаимные уступки и ограничения. Непосредственно компромисс должен находить свое закрепление в условиях соответствующего административного договора. При этом содержание компромиссного условия должно определять действия сторон по преодолению конфликта, а также условия о сроке.

В качестве иллюстративного примера закрепления компромисса частных и публичных интересов укажем на возможность концедента или уполномоченного им беспрепятственного доступа на объект концессионного соглашения, а также к документации, относящейся к осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, для осуществления контроля¹. Представляется, что концессионное соглашение представляет собой пример сбалансированного компромисса между частными и публичными интересами, поскольку его исполнение предусматривает гармоничное сочетание прав и обязанностей сторон. Указанное позволяет достигнуть

¹ См.: О концессионных соглашениях: федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

удовлетворения как частных, так и публичных интересов, а также обеспечить эффективное управление государственным или муниципальным имуществом.

В концессионном соглашении достигается баланс между социально значимыми интересами органов публичной власти (концедентов), которые заключаются в эффективном использовании государственного или муниципального имущества, повышении качества предоставляемых потребителям товаров, работ и услуг, а также частными интересами концессионеров.

В рамках концессионных соглашений комбинируются методы как частноправового, так и публично-правового регулирования, посредством которых обеспечивается баланс между частными и публичными интересами. В данном аспекте концессионное соглашение необходимо рассматривать как комплексный правовой институт, регулируемый разноотраслевыми нормами и требующий дифференциации при использовании.

Необходимость достижения баланса между публичными и частными интересами в административно-договорных правоотношениях предполагает отсутствие неправомерного вмешательства государства в дела контрагента, если нет достаточных оснований для этого. Представляется, что необходимо также обеспечить соразмерность государственных ограничений прав субъектов рассматриваемых отношений и применять принцип компенсации при необходимости.

На стадии возникновения административно-договорных правоотношений представляется возможным при определении условий будущего обязательства обеспечить баланс интересов посредством возможного ограничения принципа свободы договора, а также определения рамок контрольных полномочий со стороны органа публичной власти. В рамках реализации административно-договорного правоотношения баланс интересов достигается при четком соблюдении сторонами условий обязательства и реализации принципов добросовестности, а также возможного применения защитных мер слабой стороной правоотношения.

В условиях дисбаланса между частными и публичными интересами возникают различные модели конфликта, которые отражают возможные варианты соотношения этих интересов. Понимание этих моделей и их характеристик позволяет выявить ущемленный интерес и найти способы разрешения конфликта как в конкретных правоотношениях, так и в правоприменительной практике.

В целях преодоления конфликта между частными и публичными интересами предлагается включить в содержание административного договора предупреждение соответствующей стороны как меру, которая будет применяться при первом нарушении. Этот механизм, использующий межотраслевые правовые инструменты, способствует достижению баланса интересов в административно-договорных правоотношениях. Таким образом, для решения проблем и разрешения конфликтов необходимо применять комплексный подход, выходящий за пределы одной отрасли права.

Представляется, что требует более глубокого изучения вопрос о том, как влияют ограничения, которые принимает на себя одна из сторон административно-договорных правоотношений, на конфликт частных и публичных интересов. Следует определить, являются ли законные ограничения причиной конфликта, способом его разрешения, устанавливающим баланс интересов, или сосуществуют с конфликтом, способствуя справедливому соотношению возможностей для осуществления субъективных прав и исполнения обязанностей.

Сочетание частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях должно достигаться взаимопроникновением дозвоительно-диспозитивных и императивных средств правового воздействия. Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о возможности выделения двух уровней соотношения частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях: внутриотраслевого и межотраслевого. Внутриотраслевое соотношение определяется

в рамках административного права, тогда как межотраслевое проявляется за рамками административного законодательства. Предпосылкой внутриотраслевых и межотраслевых соотношений частных и публичных

интересов может выступать взаимозависимость и взаимосвязанность административно-договорных правоотношений с различными институтами административного или договорного права.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шарипова А. Р. Концептуальные основы межотраслевой конвергенции в судебном производстве по уголовным делам: дис. ... докт. юрид. наук. Уфа, 2022.
2. Тихомиров Ю. А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве: материалы научной конференции. М., 2002.
3. Публичный интерес в административном праве / под общей ред. докт. юрид. наук, проф. С. В. Запольского, канд. юрид. наук, проф. Н. Г. Салищевой, канд. юрид. наук, проф. В. В. Альхименко. М.: Институт государства и права РАН, Академический правовой институт, 2015.
4. Сайдашева М. В. Обеспечение баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании иностранных инвестиций в Российской Федерации: дис. канд. ... юрид. наук. М., 2022.
5. Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. докт. ... юрид. наук. М., 2014.
6. Тихомиров Ю. А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3 (215).
7. Яценко Т. С. Гражданско-правовая охрана публичных интересов: дис. докт. ... юрид. наук. М., 2016.

REFERENCES

1. Sharipova A. R. Conceptual foundations of intersectoral convergence in judicial proceedings in criminal cases: dis. ... doc. legal Sci. Ufa, 2022. (In Russ.)
2. Tikhomirov Yu. A. Interest in public and private law: coordination and confrontation // Interest in public and private law: materials of a scientific conference. M., 2002. (In Russ.)
3. Public interest in administrative law / ed. doc. legal sciences, prof. S. V. Zapolsky, Cand. legal sciences, prof. N. G. Salishcheva, Cand. legal sciences, prof. V. V. Alkhimenko. M.: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Academic Legal Institute, 2015. (In Russ.)
4. Saidasheva M.V. Ensuring a balance of private and public interests in the legal regulation of foreign investments in the Russian Federation: dis. Cand. ... legal Sci. M., 2022. (In Russ.)
5. Pisenko K. A. Administrative and legal support for the balance of interests in the field of antimonopoly regulation in the Russian Federation: dis. doc. ... legal Sci. M., 2014. (In Russ.)
6. Tikhomirov Yu. A. Law and public interest // Legislation and economics. 2002. No. 3 (215). (In Russ.)
7. Yatsenko T. S. Civil law protection of public interests: dis. doc. ... legal Sci. M., 2016. (In Russ.)

Информация об авторе:

А. И. Попов, кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

A. I. Popov, Candidate of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 04.10.2023; одобрена после рецензирования 25.10.2023; принята к публикации 17.11.2023.

The article was submitted 04.10.2023; approved after reviewing 25.10.2023; accepted for publication 17.11.2023.