

Научная статья
УДК 342.922
DOI: 10.37973/KUI.2023.16.80.005



**ПРОБЛЕМЫ БАЛАНСА
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

Введение: в статье рассматриваются вопросы соотношения и баланса частных и публичных интересов, возникающие в рамках административно-договорных правоотношений.

Материалы и методы: при подготовке статьи использованы общенаучные и частные методы исследования. Эмпирическую базу составили современные научные публикации по исследуемой проблеме.

Результаты исследования: на основе анализа научной литературы сформулированы выводы о понятии и критериях возможного баланса частных и публичных интересов в рамках административно-договорных правоотношений.

Обсуждение и заключение: выявлены особенности обеспечения баланса частных и публичных интересов в рамках административно-договорных правоотношений.

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

© Попов А.И., 2023

Для цитирования: Попов А.И. Проблемы баланса частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. Т. 14. № 4 (54). С. 42 – 47. DOI: 10.37973/KUI.2023.16.80.005

Scientific article
UDC 342.922
DOI: 10.37973/KUI.2023.16.80.005

**CHALLENGES IN BALANCING PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS
IN ADMINISTRATIVE AND CONTRACTUAL LEGAL RELATIONS**

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

Abstract

Introduction: the author considers correlation and balance between private and public interests arising in administrative and contractual legal relations.

Materials and Methods: general and specific methods were the basis for the research. In the course of the study the author used the latest scientific publications in the analyzed area.

Results: basing on the literature analysis the author concluded on the concept and criteria of possible balance of private and public interests in the framework of administrative and contractual relations.

Discussion and Conclusions: the article reveals some features of balancing private and public interests in administrative and contractual legal relations.

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

© Popov A.I., 2023

For citation: Popov A.I. Challenges in Balancing Private and Public Interests in Administrative and Contractual Legal Relations. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2023;14(4):42 – 47. (In Russ.). DOI: 10.37973/KUI.2023.16.80.005

Введение

В настоящее время наблюдается тенденция к достижению баланса между частноправовым и публично-правовым регулированием в различных сферах общественных отношений. В этом контексте особое внимание необходимо уделить соотношению частноправовых и публично-правовых средств и инструментов в сфере публично-правового управления. Процесс проникновения частного права в публичную сферу общественных отношений проявляется в том, что он стимулирует возникновение, содержание и реализацию правоотношений при помощи частноправовых средств. Одним из основных средств частного права, посредством которого возможно достижение согласия, является договор. Именно договорные формы в публичном праве позволяют обеспечить в рамках обязательственных отношений соответствующий баланс интересов.

В настоящее время актуальным направлением исследований в различных отраслях права является поиск баланса между частными и публичными интересами, а также между интересами частных лиц в рамках общественных интересов. Административно-договорные отношения, в которых присутствуют как частноправовые, так и публично-правовые интересы, позволяют субъектам достичь определенный баланс при реализации принятых на себя обязательств.

Обзор литературы

Определить особенности баланса между частными и публичными интересами в административно-договорных правоотношениях позволили работы Ю.А. Тихомирова [1], Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова [2], Л.Т. Бакулиной [3], Г.З. Ахметовой [4], Н.М. Коршунова [5], О.С. Рогачевой [6], Д.В. Осинцева [7], С.В. Романовского [8], С.М. Хужина [9], А.Ф. Пьянковой [10], В.И. Галкина [11].

Материалы и методы

Методологической основой исследования явились общенаучные и частные методы исследования, которые позволили проанализировать и обобщить общетеоретические вопросы исследуемой проблемы, а также прийти к соответствующим выводам.

Материалами исследования послужили соответствующие проблематике юридические научные источники.

Результаты исследования

Проблема сочетания частных и публичных интересов является важной для исследований в области частного и публичного права. Она основана на понятии интереса, которое определяет специфику использования соответствующих правовых инструментов. В настоящее время вопрос сочетания частных и публичных интересов становится особенно актуальным для исследований в области публичного права, поскольку традиционные формы и методы регулирования управленческих отношений не всегда обеспечивают достижение поставленных целей в полной мере.

Разработка концепции сочетания частных и публичных интересов с учетом современных реалий должна происходить в русле междисциплинарных исследований с выработкой и обоснованием конкретных форм такого взаимопроникновения. В качестве одной из форм реализации сочетания соответствующих интересов следует указать на административный договор, который является основанием для возникновения административно-договорных правоотношений. Необходимость разработки проблемы сочетания частных и публичных интересов обусловливается также ее межотраслевым, интегрирующим значением в области юриспруденции [8].

Деятельность органов публичной власти неразрывно связана с осуществлением публичных интересов. Это отражается в создании и принятии подзаконных нормативных актов, принятии индивидуальных правовых решений, а также в заключении соответствующих договоров и соглашений, направленных на реализацию гражданско-правового и административно-правового статуса публичных органов.

Административно-правовое воздействие направлено на защиту общественных интересов и отражается в усилиях органов публичной власти по установлению правильного порядка взаимодействия между публичными институтами и институтами гражданского общества [7].

Необходимость эффективного управления и развития требует сбалансированного подхода к регулированию компетенции органов исполнительной власти, основанного на сочетании законодательных и договорных механизмов. Это позволит обеспечить динамичные и эффективные взаимоотношения в управленческой сфере [1].

В современных условиях становится очевидной необходимость объединения частноправовых принципов с публично-правовыми. Это сочетание наиболее гармонично реализуется через использование института административного договора.

В настоящее время наблюдается расширение применения принципов частного права в сфере публичных отношений, что связано с увеличением роли договорного регулирования. Административно-договорные правоотношения становятся неотъемлемой частью публичного права, позволяя согласовывать интересы, позиции и действия органов публичной власти, общественных организаций с иными субъектами. Представляется, что стремление к тотальной нормативной регламентации широкой сферы общественных отношений не всегда является наиболее эффективным подходом, тогда как договорное регулирование между субъектами права может быть более целесообразным [9].

Императивное дозволение позволяет соответствующему государственному органу на основе имеющейся компетенции заключать административные договоры. Еще раз подчеркнем, что только на основе определенных нормативными правовыми актами полномочий органа государственного управления.

Договор представляет собой акт саморегуляции отношений сторон. В случае с административным договором договор не только регулирует отношения между сторонами, его заключившими, но и может оказывать непосредственное влияние на третьих лиц, не являющихся сторонами соответствующего административного договора. Данная особенность обусловлена целью административного договора – удовлетворение публичных интересов. При этом, как правило, обществу не совсем принципиально, кто реализует эту публичную цель, а важно лишь то, что эта цель реально воплощается.

Отметим, что третьи лица не являются сторонами административного договора и не могут оказывать какое-либо воздействие на его динамику. В отличие от гражданско-правового договора, где третья сторона может иметь права в отношении сторон договора, в административно-договорных правоотношениях указанные субъекты не обладают такими правами.

Публичная цель административного договора достаточно подробно аргументирована и исследо-

вана в работах Ю.Н. Старилова и К.В. Давыдова. Основной вывод, к которому приходят авторы, заключается в том, что решение как имущественных, так и неимущественных (управленческих вопросов) в рамках административных договоров призвано обеспечить достижение публичной цели [2].

Особенности административно-договорного регулирования отношений в сфере государственного управления обусловлены спецификой данных отношений, обладающих существенными отличиями от частноправовых. Успешное решение вопроса о балансе частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях позволит определить условия регулирования различными методами общественные отношения с учетом публичных частных интересов. В связи с этим определить оптимальное соотношение частного и публичного регулирования в рассматриваемой сфере крайне важно.

Динамика управленческих правоотношений не предполагает четких границ между публичными частными интересами, что обуславливает систематическую их подвижность. При этом разнообразие императивных и диспозитивных норм, используемых в административно-договорном регулировании, способствует соблюдению баланса интересов при разработке сторонами договора моделей совместного поведения.

Разнообразие социально-предметных сфер определяет нормативную основу договорного регулирования, которая сочетает различные правовые инструменты в зависимости от соотношения между частными и публичными интересами. Это позволяет определить, являются ли конкретные договорные отношения частноправовыми или публично-правовыми [3].

Г.З. Ахметова справедливо отмечает, что в настоящее время в связи с наметившейся тенденцией обеспечения баланса частноправового и публично-правового регулирования в различных областях общественных отношений, среди различных правовых взаимосвязей на первый план поднимается вопрос о соотношении частноправовых, в т.ч. гражданско-правовых, и публично-правовых средств и инструментов на определенных участках правового регулирования [4].

Использование понятия «интерес» в правовом регулировании и правоприменительной практике имеет важное значение и является существенным основанием для его изучения. Тенденции развития современного административного права не позволяют говорить о возможности четкого разграничения частных и публичных интересов в административно-договорных правоотношениях.

На основании анализа юридической литературы мы выделили различные типы юридических

механизмов, которые позволяют наилучшим образом обеспечить баланс между частными и общественными интересами путем сочетания стимулирования и ограничений.

Следует согласиться с мнением Н.М. Коршунова, согласно которому содержание взаимоотношения частного и публичного права состоит в сочетании управомочивающего, запрещающего и обязывающего способов правового воздействия, которое направлено на стимулирование или ограничение индивидуально-волевой обусловленности возникновения, содержания и реализации прав и обязанностей участников частных и публичных сфер общественных отношений [5].

Административный договор представляет собой результат смешения двух начал в праве – частного и публичного, поэтому требования к законности данного соглашения были заимствованы у такого публичного института, как административный акт. К ним относят необходимость придерживаться определенного круга субъектного состава и совершение действий в пределах компетенции [6].

Взаимодействие частноправовых и публично-правовых начал в регулировании административно-договорных правоотношений представляет собой динамическую связь между различными отраслями права их институтами в процессе правоприменения. При этом указанное взаимодействие может происходить на различных уровнях – межотраслевом и между институтами различных отраслей. Проблема баланса интересов лежит в нескольких плоскостях, включая его роль в административно-договорных правоотношениях, как правовой принцип и цель правового регулирования. Принцип баланса интересов должен являться основополагающим в правовой системе, а в административном праве он применяется как специфический принцип.

Баланс между частными и публичными интересами в административно-договорных правоотношениях можно достигнуть при наличии принципов невмешательства органов государственной власти в механизм реализации административно-договорного обязательства. По нашему мнению, под балансом интересов в административно-договорном правоотношении необходимо понимать соответствующее состояние данного правоотношения, при котором содержание прав и обязанностей субъектов соразмерно с учетом возможности реализации и защиты своих интересов.

При этом баланс интересов должен соблюдаться на всех этапах развития административно-договорного правоотношения – с момента возникновения и до момента прекращения.

Особое значение при определении баланса интересов приобретает вопрос о защите того субъек-

екта, который условно является более слабой стороной правоотношения, то есть не наделен государственно-властными полномочиями или находится в состоянии подчиненности.

Как верно отмечается в юридической литературе [10], неравенство субъектов, вступающих в административно-договорные правоотношения, и злоупотребление свободой договора может стать препятствием в соблюдении баланса интересов. Данное обстоятельство обуславливает необходимость соблюдения субъектами принципов договорных правоотношений (справедливости, добросовестности, эквивалентности и иных).

Особенности обеспечения баланса интересов в различных видах правоотношений определяется такими факторами, как объект и вид правоотношения. Применительно к административно-договорным правоотношениям, которые следует отнести к относительным, в рамках которых субъекты определены, особое значение приобретает проблема защиты прав слабой стороны в данном правоотношении.

В связи с этим необходимо также указать, что правовое регулирование административно-договорных правоотношений, сочетающее в себе частноправовые и публично-правовые начала, осуществляется, в том числе, и с целью защиты более слабого субъекта.

Существует возможность возникновения конфликта между частными и публичными интересами, при котором публичные интересы могут превалировать над частными. В таких случаях публичные интересы могут препятствовать осуществлению частных интересов или ограничивать права и свободы, связанные с частными интересами. Соответственно, частные интересы могут подавлять реализацию публичных интересов, создавая вторую модель конфликта.

Ю.А. Тихомиров при исследовании причин возникновения возможных конфликтов частных и публичных интересов определил среди них: преобладание публичного интереса и подавление им частного интереса; преувеличенная оценка частных интересов и забвение публичных; давление негативного неправового интереса, и, соответственно, наоборот, позитивное давление интереса, непризнанного правом [11].

В рамках административно-договорных правоотношений конфликт между частными и публичными интересами включает в себя несколько элементов, таких как субъекты, объект, содержание и правовые последствия. Субъектами конфликта частных и публичных интересов являются стороны данного отношения, которые будут выступать участниками конфликта интересов. Объектом конфликта частных и публичных интересов яв-

ляются юридические права и обязанности сторон, связанные с выполнением принятых обязательств. Содержание конфликта частных и публичных интересов заключается, по нашему мнению, во вмешательстве в интересы другой стороны, что приводит к противоречию между частными и публичными интересами. Ограничение определенного субъективного права, предусмотренного законом, является основным содержанием конфликта частных и публичных интересов [11].

В рамках административно-договорных правоотношений действия частных субъектов могут затрагивать права публичных субъектов, которые закреплены в нормативных правовых актах и выражены в полномочиях органов публичной власти. Ограничение публичных субъектов в осуществлении своих полномочий также может выступать в качестве содержания конфликта частных и публичных интересов [11].

Как нам представляется, конфликты публичных и частных интересов не возникают только из-за объективных внешних факторов. Они также могут быть вызваны признанием или непризнанием третьими лицами определенных интересов, что приводит к их несоответствию и столкновению.

В рамках административно-договорных правоотношений субъектам представляется возможным достичь соглашения по обеспечению реализации соответствующих интересов с учетом установления гарантий их защиты. Полагаем, законодателю необходимо учитывать степень государственного вмешательства в различные отрасли частного правового регулирования и создавать сбалансированное правовое регулирование. Очень важно при этом разграничить и защитить как частные, так и публичные интересы.

Ограничения, установленные в законодательстве и направленные на достижение публичных целей, могут вызывать конфликт между частными и публичными интересами. В результате такого конфликта частные субъекты могут ощущать препятствия в осуществлении своих прав в полной мере и по своему усмотрению. Даже при достижении определенного баланса между этими интересами конфликт может оставаться неразрешимым, поскольку частные субъекты всегда будут считать себя в некоторой степени ограниченными в своих правах.

Обсуждение и заключение

Проведенный в рамках данного исследования анализ позволил сформулировать следующие основные выводы:

1. Под балансом публичных и частных интересов в административно-договорных правоотношениях необходимо понимать такое состояние правоотношений, которое обеспечивает высокий интерес субъектов для реализации принятых на себя обязательств, несмотря на установленные органами публичной власти пределы и ограничения.

2. Механизм определения пределов публично-правового регулирования характеризуется гибкостью границ, которые могут изменяться в результате процесса конкретизации публичного интереса. Это означает, что границы между частными и публичными интересами в административно-договорных правоотношениях могут быть подвижными и подвержены изменениям в зависимости от обстоятельств и потребностей общества.

3. В качестве условия, препятствующего обеспечению баланса интересов в исследуемых правоотношениях, будет выступать недостаточная определенность мер защиты и ответственности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. Москва: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. 697 с.
2. Стариков Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4-9.
3. Бакулина Л.Т. Общая теория договорного правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2019. 440 с.
4. Ахметова Г.З. Система институтов российского договорного права: единство, дифференциация, взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Казань, 2017. 174 с.
5. Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 238 с.
6. Рогачева О.С., Кошеварова Е.А. Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 39 - 42.
7. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.14. Екатеринбург, 2013. 54 с.
8. Романовский С.В. Принцип сочетания частных и публичных интересов в гражданском праве: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2008. 31 с.

9. Хужин С.М. Договорное регулирование в публичном праве / Современные проблемы российского частного и публичного права: сборник научных трудов / под ред. С.М. Хужина, А.М. Архипова, А.М. Хужина. Нижний Новгород: Нижегородская правовая акад., 2009. С .188.
10. Пьянкова А.Ф. Баланс интересов в гражданском праве России и его обеспечение в договорных отношениях: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2008. 29 с.
11. Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве / под ред. Ю. А. Тихомирова и [др.]. Москва, 2002. С. 5.
12. Галкин В.И. Соотношение частных и публичных интересов при осуществлении права собственности на недвижимое имущество: дис. канд. ... юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2020. 205 с.

REFERENCES

1. Tihomirov YU.A. Administrativnoe pravo i process: polnyj kurs. Vtoroe izdanie, dopolnennoe i pererabotannoe. Moskva: Izd. Tihomirova M.YU., 2005. 697 s.
2. Starilov YU.N., Davydov K.V. Administrativnyj dogovor v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: naznachenie, pravovye usloviya, vidy // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 5. S. 4-9.
3. Bakulina L.T. Obschchaya teoriya dogovornogo pravovogo regulirovaniya: dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.01. Moskva, 2019. 440 s.
4. Ahmetova G.Z. Sistema institutov rossijskogo dogovornogo prava: edinstvo, differenciaciya, vzaimodejstvie: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.03. Kazan', 2017. 174 s.
5. Korshunov N.M. Konvergenciya chastnogo i publichnogo prava: problemy teorii i praktiki: monografiya. Moskva: Norma: INFRA-M, 2020. 238 s.
6. Rogacheva O.S., Koshevarova E.A. Administrativnyj dogovor kak osnovanie vzniknoveniya administrativno-dogovornogo obyazatel'stva // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 12. S. 39 - 42.
7. Osincev D.V. Metody administrativno-pravovogo vozdejstviya: avtoref. dis. d-ra jurid. nauk: 12.00.14. Ekaterinburg, 2013. 54 s.
8. Romanovskij S.V. Princip sochetaniya chastnyh i publichnyh interesov v grazhdanskom prave: avtoref. ... kand. jurid. nauk: 12.00.03. Moskva, 2008. 31 s.
9. Huzhin S.M. Dogovornoe regulirovanie v publichnom prave / Sovremennye problemy rossijskogo chastnogo i publichnogo prava: sbornik nauchnyh trudov / pod red. S.M. Huzhina, A.M. Arhipova, A.M. Huzhina. Nizhnij Novgorod: Nizhegorodskaya pravovaya akad., 2009. S .188.
10. P'yankova A.F. Balans interesov v grazhdanskom prave Rossii i ego obespechenie v dogovornyh otnosheniyah: avtoref. ... kand. jurid. nauk: 12.00.03. Moskva, 2008. 29 s.
11. Tihomirov YU.A. Interes v publichnom i chastnom prave: soglasovanie i protivoborstvo // Interes v publichnom i chastnom prave / pod red. YU. A. Tihomirova i [dr.]. Moskva, 2002. S. 5.
12. Galkin V.I. Sootnoshenie chastnyh i publichnyh interesov pri osushchestvlenii prava sobstvennosti na nedvizhimoe imushchestvo: dis. kand. ... jurid. nauk: 12.00.03. Moskva, 2020. 205 s.



Информация об авторе:

Попов Александр Иванович, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, apopov332@mvd.ru
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Popov Alexander Ivanovich, Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Head of the Department of State and Civil Law Disciplines of the Ryazan branch of the Vladimir Kikot Moscow University of MIA of Russia, apopov332@mvd.ru
The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 01.11.2023.

Статья принята к публикации: 20.12.2023.

Статья опубликована онлайн: 28.12.2023.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.