



Л.В. Щербакова

## О РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

**Аннотация:** В статье анализируется публичный интерес при исполнении административно-договорного обязательства через призму таких критериев как, критерий представителя интереса, критерий «детектора» потребности, критерий «бенефициара», включающий количественный и временной критерии, критерий правомерности, критерий сферы существования потребностей. Обосновывается авторское определения публичного интереса при исполнении административно-договорного обязательства, в основу которого положены формальные и материальные характеризующие признаки.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, административный договор, административно-договорное обязательство, процедура исполнения, публичные интересы, общественные интересы, государственные интересы, управление, централизация, публичные нужды

Современное государственное управление невозможно представить без использования координационных методов правового регулирования, одним из проявлений которого выступает применение конструкции административно-договорного обязательства. Для определения эффективности управленческой деятельности связанной с использованием конструкции административно-договорного обязательства, необходимо, прежде всего, выявить признаки, которые позволят определить, что действия, составляющие исполнение административно-договорного обязательства направлены на удовлетворение публичных интересов.

В доктрине отсутствует единообразие в определении содержания категории публичного интереса, однако, представляется возможным выделить несколько основных подходов к раскрытию сущности данной категории.

1. *Публичный интерес приравнивается к общественному интересу.* В рамках данного подхода акцентируется общесоциальное значение публичных интересов, путем их рассмотрения в качестве интересов всего общества<sup>1</sup>, а также предполагается отграничение общественного интереса от государственного интереса и противопоставлению

ему, при этом, как правило, указывается на необходимость соответствия интересов, реализуемых государственными органами подлинным общественным интересам<sup>2</sup>.

2. *Публичный интерес приравнивается к государственному интересу.* Представители данного подхода рассматривают публичный интерес в качестве государственного интереса, тем самым подчеркивая его взаимосвязь с аппаратом государственного принуждения<sup>3</sup>.

3. *Публичный интерес приравнивается к государственному и общественному интересу.* Данный подход, являясь преобладающим<sup>4</sup>, характеризуется синтезом предыдущих точек зрения и признанием как общественной, так и государственной составляющих публичного интереса.

<sup>1</sup> Например, см.: Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 42; Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 26.

<sup>2</sup> Например, см.: Кузин А.В. Публичный интерес как правовая категория // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов III Международной научно-практической конференции. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011. С. 315; Жесткова Т.В. Публичный интерес и интерес неопределенного круга лиц: соотношение понятий и судебная защита // Актуальные проблемы правоведения. Научно-теоретический журнал. Самара: Изд-во СГЭУ, 2005, № 3 (12). С. 223.

<sup>3</sup> Например, см.: Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 36.

<sup>4</sup> Например, см.: Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 8; Общая теория публичных правоотношений: монография. Лунарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 13.

4. *Публичный интерес приравнивается к общественному интересу, государственному интересу и интересу неопределенного круга лиц.* Обозначенный подход обусловлен соотношением материального и процессуального аспектов публичных интересов, и, как правило, встречается в исследованиях, посвященных процессуальному законодательству<sup>5</sup>.

5. *Публичный интерес приравнивается к общему благу (общей пользе).* Согласно данному ценностному подходу, публичные интересы рассматриваются с точки зрения полезности, утилитарности, способности удовлетворять определенным общественным потребностям<sup>6</sup>.

6. *Публичный интерес приравнивается к публичным нуждам.* В рамках данного подхода, как и в предыдущем, публичные интересы рассматриваются с точки зрения общественных потребностей, но при этом, производится их структурирование в соответствии с публичными задачами<sup>7</sup>.

7. *Публичный интерес приравнивается к совокупности частных интересов.* Согласно данному подходу в основе публичного интереса всегда лежат конкретные частные интересы субъектов<sup>8</sup>.

Полагаем, что приведенный обзор различных подходов к пониманию категории публичного интереса свидетельствует не столько о невозможности научного сообщества разрешить определенную догматическую проблему, сколько о многогранности и многоаспектности данной категории<sup>9</sup>. В этой связи, следует отметить

отсутствие необходимости формирования конкретной обобщающей дефиниции публичного интереса, так как такое определение в любом случае не способно отразить сущность рассматриваемой категории во всех без исключения материальных и процессуальных отношениях. При этом, на наш взгляд, не один из обозначенных подходов не может быть положен в основу определения реализации публичного интереса при исполнении административно-договорного обязательства, что обуславливает необходимость формулирования специального понимания публичного интереса применительно к исследуемым правоотношениям. Представляется целесообразным проанализировать публичный интерес при исполнении административно-договорного обязательства через призму критериев, в той или иной мере используемых в каждом из вышеизложенных подходов.

1. *Критерий представителя интереса,* в соответствии с которым публичные интересы выражаются публичными субъектами. Данный критерий используется во всех без исключения подходах к определению категории публичного интереса, включая подходы, в которых публичные интересы не приравниваются к интересам государственным. С одной стороны, представителями публичного интереса, в силу наличия установленной компетенции, действительно могут выступать только публичные субъекты, либо частные субъекты, которым делегированы публичные полномочия<sup>10</sup>. Частный субъект без наличия специальных

<sup>5</sup> Например, см.: Храмова Е.В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 58; Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 35.

<sup>6</sup> Например, см.: Морозов Н.Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 44; Дедов Д.Н. Ограничение экономических прав и свобод как средство защиты публичных интересов // Интерес в публичном и частном праве. Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Россинского. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 79.

<sup>7</sup> Например, см.: Абдулваганова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых образованиях в гражданско-правовых обязательствах. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. С. 104.

<sup>8</sup> Например, см.: Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве – системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10 (178). С. 60; Бенедиктова И.В. Влияние публичных интересов на частное право // Цивилист. 2011. № 4. С. 30.

<sup>9</sup> Отдельно, следует отметить, что в доктрине существует диалогическое разделение подходов к определению публичного интереса. Так, А.А. Кузин выделяет номиналистический и реалистический подходы. Согласно первому, публичный интерес – это результат взаимодействия частных интересов, в соответствии со вторым – публичный интерес «нечто, находящееся над частными интересами, несводимое к ним и первичное по отношению к таким интересам». См.: Кузин А.А. Публичный интерес в гражданско-правовых отношениях с участием РФ // Государство и право. 2008. № 5. С. 110 – 111.

А.Н. Пилипенко, применительно к французскому публичному праву, выделяет две аналогичные концепции публичного интереса – первая концепция «может быть названа утилитаристской и исходит из понимания всеобщего интереса как суммы частных интересов, в основе которых утилитарный интерес участников экономической деятельности. ... Другая концепция, которая определяется как волонтаристская (voluntariste) ... Всеобщий интерес, который выходит за рамки частных интересов, является прежде всего выражением общей воли. Именно эта воля возлагает на государство преследование целей, которые являются настоятельно необходимыми для всех индивидов, помимо их частных интересов». См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 262. Применительно к данной классификации, необходимо отметить, что все подходы, за исключением последнего, являются реалистическими (или же волонтаристическими) подходами, в то время как последний подход следует рассматривать в качестве номиналистического (утилитарного) подхода.

<sup>10</sup> Так, Р. Иеринг указывал, что «общественные интересы не могут быть предметом требования со стороны частного лица; частное лицо может заключать договор только для себя в своем исключительно личном интересе. Но так как междукантональный комитет не имеет никаких оснований требовать признания за ним качества публичного лица, то и общественные интересы не могут быть предметом его договорных соглашений». См.: Иеринг Р.Ф. Интерес и право. Приложения: 1. Пассивные действия прав. 2. Цель в праве:

правомочий не вправе представлять тот или иной публичный интерес (к примеру, невозможно существование административно-договорного обязательства между двумя частными субъектами, с отсутствием хотя бы у одного из них делегированных субъективных публичных прав). Однако из этого не следует, что публичный субъект во всех случаях представляет публичные полномочия – в ряде случаев деятельность публичного субъекта направлена на реализацию частных интересов, имеющих только косвенное отношение к интересам публичным. Так, к примеру, Роспотребнадзор, выступая в защиту прав потребителей, в соответствии со статьей 46 Закона от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>11</sup> вправе предъявлять иски о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей. В данном случае орган государственной власти – публичный субъект, выступает в защиту интереса, в основе которого находится субъективное право покупателя, на предоставление товара надлежащего качества (или иное субъективное право), возникшее из гражданско-правового обязательства купли-продажи – безусловно, частное право<sup>12</sup>. Таким образом, налицо защита частного интереса представленного во множественной совокупности. В этой связи, критерий представителя интереса сам по себе не может свидетельствовать о публичном или частном характере интереса, выражаемого в правоотношениях. Однако данный критерий характеризует исполнение административно-договорного обязательства – для того, чтобы признать наличие реализации публичного интереса в производимом исполнении, необходимо, чтобы хотя бы один из субъектов, осуществляющих действия по исполнению обязательства, относился к публичным субъектам или же был наделен делегированными публичными полномочиями<sup>13</sup>.

Перевод с немецкого; Статьи А. Борзенко: I. Рудольф фон Иеринг и Феликс Дан. Из современного правоведения. II. Учредительство и железные дороги: Очерк железнодорожного права / пер. А. Борзенко. Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1880. С. 35. Также следует отметить, что 53 АПК РФ также разграничивает обращение государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов в защиту публичных интересов и обращение граждан и организаций в защиту прав и законных интересов других лиц.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 2012. № 31. Ст. 4322.

<sup>12</sup> Вероятно, что именно частный характер интереса позволил законодателю предоставить право на подачу данных исков не только публичным субъектам, но и частным субъектам – общественным объединениям потребителей (их ассоциациям, союзам).

<sup>13</sup> Данный критерий получил признание во французской доктрине административного права при характеристике тесной связи предмета административного договора с осуществлением публичной службы. Так, А.Н. Пилепенко указывает, что французское понятие «service public» является одной из ключевых категорий француз-

2. Критерий «детектора» потребности, в соответствии с которым публичные потребности, находящиеся в основе публичного интереса, выявляются и формулируются публичным субъектом. Данный критерий лежит в основе всех подходов, и характеризуется особым значением применительно к дифференцированному рассмотрению публичных и государственных интересов, при котором ключевое значение отдано выявлению степени адекватности и соответствия между реальными общественными потребностями и их пониманием и выражением в виде публичных интересов со стороны государства. При этом, даже в рамках такого подхода предполагается, что единственным субъектом, способным на выявление и очерчивание круга общественных потребностей, подлежащих удовлетворению, является публичный субъект. Полагаем, что рассматриваемый критерий не применим ни для определения характеризующих свойств публичного интереса при исполнении административно-договорного обязательства, ни для отграничения частных интересов от публичных в иных правоотношениях. Данный вывод обуславливается тем, что как публичный интерес может быть выявлен частным субъектом, так и частный интерес может быть выявлен субъектом публичным. К примеру, концессионный договор на строительство участка автомагистрали между различными регионами, может быть заключен после получения обращения граждан к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, содержащего доводы о наличии потребности в обеспечении транспортного сообщения. Или же, в ранее рассмотренном примере, Роспотребнадзор может самостоятельно в ходе проведенной проверки выявить нарушение законодательства о защите прав потребителей и соответственно наличие потребности в восстановлении нарушенных субъективных прав и частных интересов неопределенного круга потребителей.

3. Критерий «бенефициара», в соответствии с которым при реализации публичных интересов

ского административного права и, в материальном смысле («это понятие может быть переведено как «публичная услуга», под которой имеется в виду любая деятельность, направленная на удовлетворение потребности, представляющей общий интерес. И будучи таковой, она должна быть обеспечена или проконтролирована администрацией, поскольку непрерывное удовлетворение этой потребности может быть гарантировано только ею»). Делегирования публичной службы во Франции возможно в силу ее приспособляемости («мутабельности»), которая «выражается в том, что публичный орган, когда он не берет на себя непосредственно управление публичной услугой, возлагает ее предоставление на тех, кто способен взять на себя бремя ее адаптации к общим потребностям». См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилепенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 260, 263 – 264.

«выгодоприобретателем» выступает общество в целом<sup>14</sup>. Использование этого критерия, так или иначе, характеризует все подходы к определению содержания категории публичного интереса. В том числе, хотя и в меньшей степени, данный критерий используется в подходе, рассматривающем публичный интерес в качестве совокупности частных интересов, так как предполагается, что удовлетворение публичного интереса должно принести пользу каждому частному субъекту. Однако данный критерий следует признать спорным, ввиду того, что, с одной стороны, даже если рассматривать в качестве получателя блага общество в целом, непосредственными «бенефициарами» в конечном итоге все равно являются частные лица. С другой стороны, непосредственное получение выгоды от удовлетворения публичного интереса может осуществляться не каждым частным субъектом, ввиду отсутствия необходимости в данном конкретном благе<sup>15</sup>. К примеру, гражданин может не пользоваться

услугами Многофункционального центра, и таким образом не являться «бенефициаром» в рамках публичного интереса, положенного в основу административно-договорного обязательства между органом исполнительной власти и Многофункциональным центром. В этой связи, данный критерий также не может рассматриваться в качестве определяющего для обозначения содержания категории публичного интереса при исполнении административно-договорного обязательства.

В рамках критерия «бенефициара» необходимо выделить два дополнительных критерия:

а) *количественный критерий*, согласно которому осуществление публичного интереса затрагивает права неопределенного круга лиц. Не смотря на то, что сама конструкция неопределенного круга лиц, рассматривается только в одном из подходов, учитывающем процессуальные характеристики публичных интересов, необходимо отметить, что и иные подходы предполагают отсутствие ограничения количества субъектов, заинтересованных в реализации публичного интереса. Полагаем, что неопределенность количественного состава «бенефициаров», сама по себе, не свидетельствует о действиях в публичном интересе, так как, конструкция неопределенного круга лиц может характеризовать, к примеру, корпоративные (косвенные) и групповые иски в арбитражном процессе, посредством которых защищаются частные, а не публичные интересы субъектов гражданских правоотношений<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Так, в доктрине отмечается, что «публичные интересы неизбежно должны, в конечном итоге, служить средством удовлетворения интересов каждого члена общества. ... В любом случае в результате реализации как частных, так и публичных интересов пользу получают конкретные люди: от реализации частного интереса пользу получает определенный гражданин, а от реализации публичного интереса – все члены общества». См.: Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 44.

<sup>15</sup> Полагаем, что к тому же, указание на общечеловеческий характер интереса, его характеристика, как присущего всем лицам, носит оценочный характер, что предопределяет различную оценку одних и тех же интересов в зависимости от конкретной исторической эпохи и субъективных свойств субъекта, производящего оценку (к примеру, наличие у граждан начального и среднего общего образования на протяжении долгого периода истории не рассматривалось в качестве публичного интереса). Понтье Ж.-М., применительно к французскому административному праву, для которого выполнение миссии публичной службы выступает одним из критериев для отнесения договора к категории административных, указывает, что «главную цель публичной службы представляет общественная польза; существование публичной службы возможно только при условии ее осуществления в общественных интересах. Однако сложность проявляется в том, что не ясно, что понимать под общественной пользой. Понятие общественной пользы относительно; в такой стране, как Франция, оно постоянно меняется в зависимости от времени, а также от представлений правителей, которые и определяют, при некотором контроле со стороны судов, что представляет собой общественная польза. Еще больше ситуацию осложняет тот факт, что общественная польза неодинаково трактуется в разных государствах, что определяется особенностями их истории и культуры». См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 267 – 268. Помимо этого, свойство принадлежности интереса всем и каждому, в целом, не может характеризовать интерес в качестве публичного, и даже напротив, скорее свидетельствует о его частном характере. Так, например, все лица заинтересованы в обладании определенными материальными благами, без которых существование невозможно или же крайне затруднительно (пища,

одежда, жилище и пр.), однако удовлетворение данных интересов, как правило, относится к сфере частноправового регулирования и не составляет публичного интереса. Безусловно, необходимо сделать оговорку о возможности возникновения ряда исключительных ситуаций, а также действие специальных правовых режимов, при которых государство может оказывать существенную помощь в реализации данных интересов (к примеру, в соответствии со статьей 29 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации). См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2005. № 10. Ст. 753.

<sup>16</sup> К примеру, право на предъявление группового иска может возникнуть из правоотношения, складывающиеся в рамках договора аренды земельного участка с множественностью лиц на стороне арендатора, при хранении вещей с обезличиванием, при наличии обеспечительного обязательства к договору долевого участия в строительстве многоквартирного жилого дома, когда земельный участок, принадлежащий застройщику на праве собственности, находится в залоге у участников долевого строительства с момента государственной регистрации договора долевого участия и в иных случаях. См.: Левичев С.В. Субъекты группового иска на стороне истца // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 10. С. 26.

Представляется, что для характеристики публичного интереса, реализуемого при исполнении административно-договорного обязательства, необходимо исходить не из неопределенности количества выгодоприобретателей, а из ее неопределимости. Суть данного отличия заключается в том, что при использовании конструкции неопределенного круга лиц, как в случае с частными, так и в случае с публичными интересами, предполагается существование состава заинтересованных субъектов, не поддающихся индивидуализации на момент развертывания правоотношения. Однако во всех подобных правоотношениях, при завершении механизма правового регулирования, состав участников становится предельно определенным и конкретным. Например, в случае удовлетворения исковых требований органа государственной власти, по иску в защиту неопределенного круга лиц о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды<sup>17</sup>, происходит объективизация правоотношения и появление возможности установления тех конкретных лиц, которые (проживая или пребывая на экологически загрязненной территории) получают право на восстановление нарушенных публичных интересов. Так, и в рассмотренном примере с иском Роспотребнадзора – в случае его удовлетворения, существует возможность объективного установления определенного числа потребителей, приобретших товар ненадлежащего качества<sup>18</sup>. Ключевое значение в рассматриваемых правоотношениях, при всей исходной неопределенности группы лиц, имеет изначальное существование детальных критериев определения ее состава, а также наличие определенного момента во времени, с которым связывается завершение ее формирования. В случае с административно-договорным обязательством невозможно выявление таких критериев. Так, стороны концессионного соглашения не могут предположить даже примерный состав лиц (не рассматривая возможности конкретной индивидуализации) которые будут пользоваться

услугами железнодорожных перевозок на протяжении всего периода эксплуатации железнодорожных путей, проложенных в рамках исполнения административно-договорного концессионного обязательства. Таким образом, круг лиц, являющихся «бенефициарами» при реализации публичного интереса при исполнении административно-договорного обязательства необходимо рассматривать, как неопределимый<sup>19</sup>.

б) *Временной критерий*, выделение которого со своей стороны обуславливает неопределимость круга лиц, выступающих в рамках публичного интереса в качестве «выгодоприобретателей» от исполнения административно-договорного обязательства. Суть данного критерия состоит в том, что публичный интерес, осуществляемый при исполнении административно-договорного обязательства характеризуется отсутствием временного предела его реализации. Иными словами в рассматриваемых правоотношениях происходит не единичное (единократное) «точечное» удовлетворение интереса, а постоянное, рассчитанное на неопределенный и объективно неопределимый срок при пролонгированном удовлетворении общественных потребностей<sup>20</sup>. К примеру,

<sup>19</sup> При этом, необходимо отметить, что данная неопределимость предполагает равный доступ субъектов к тем благам, которые образуются в процессе удовлетворения публичного интереса. В частности, в рамках французской доктрины административного договора это проявляется в одном из признаков публичной службы. Так, А.Н. Пилипенко указывает, что «равный для всех доступ к публичной услуге должен пониматься как невозможность устанавливать какую-либо дискриминацию в отношении управляемых или потребителей». См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 263 – 264. Применительно к рассматриваемому критерию необходимо отметить, что выявленная неопределимость «бенефициара» при удовлетворении публичного интереса посредством исполнения административно-договорного обязательства, согласуется с положениями экономической теории общественных благ, основы которой разработаны П. Самуэльсоном и Р.А. Масгрейвом (Samuelson P. A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. 1955. Vol. 37, № 4. P. 350; Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. 1958). В рамках данной теории общественные блага характеризуются двумя основными чертами – неконкурентностью и неисключаемостью. «Неконкурентность предполагает сохранение количества товаров и услуг, доступных одному потребителю, в результате увеличения потребления этого товара или услуги другим индивидом (иначе говоря, предельные издержки предоставления данного блага равны нулю). Под неисключаемостью понимается невозможность ограничить доступ к благу и его потреблению после того, как оно было произведено (другими словами невозможность ограничения числа пользователей блага)». См.: *Ваксова Е.Е., Сизова О.В.* Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. С. 21.

<sup>20</sup> Так, А.Н. Пилипенко, применительно к определению публичной службы, как предмета административного договора во французской доктрине отмечает, что один из ее признаков выступает

<sup>17</sup> Статья 5 Федерального закона 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2012. № 26. Ст. 3446.

<sup>18</sup> В этой связи, представляется невозможным согласиться с точкой зрения ученых, согласно которой публичные интересы во все случаях «относятся, как к субъекту, к численно неопределенной массе людей, поскольку в ее состав включается и будущее потомство данного поколения. Общечеловеческий характер потребностей, лежащих в основе публичных интересов, обуславливает преемственность субъекта их обладания, состояние перманентного обновления его персонального состава». См.: Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 27.

при строительстве административного здания в рамках административно-договорного подрядного обязательства, не возможно определить количество лет, в течение которых возведенный объект будет способствовать реализации публичных интересов. Необходимо отметить, что в этом случае рассматривается не срок предельной эксплуатации объекта, который может быть установлен в технической документации, а именно срок использования в общественно полезных целях. В этой связи, следует подчеркнуть, что публичный интерес при исполнении административно-договорного обязательства характеризуется длительным процессом удовлетворения и невозможностью определения конкретного временного предела его реализации.

4. *Критерий правомерности*, в соответствии с которым, публичный интерес рассматриваются через призму категории законного интереса. Законный интерес в теории права определяется, как «стремление субъекта пользоваться определенным социальным благом и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, что в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из общего смысла объективного права»<sup>21</sup>. В.В. Субочев рассматривает законные интересы, как опосредованную юридическими средствами и механизмами возможность каждого правоспособного субъекта отношений удовлетворять свои потребности законным способом, которая, однако, прямо не закреплена в субъективных правах<sup>22</sup>.

«непрерывность». «Несмотря на исключительные случаи, когда публичная служба (услуга) имеет эфемерный и случайный характер, непрерывность является одним из существеннейших критериев публичной услуги». См.: Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 263.

<sup>21</sup> Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма, Инфра-М, 2010. Н.И. Матузов и А.В. Малько, отмечают, что в доктрине «законный интерес трактуется по-разному: как «допустимые законом стремления субъекта к достижению определенных благ»; «юридически предусматриваемое стремление к получению тех благ, обладание которыми дозволено законодательством; как «отраженные в законе интересы»; «интересы, которые не нашли прямого выражения в юридических правах и обязанностях, но подлежат правовой защите со стороны государства»; законность интереса «означает его правомерность с точки зрения духа, а не буквы закона» (Н.В. Витрук, Р.Е. Гукасян, В.А. Кучинский, Е.А. Лукашева, Н.С. Маленин, Г.В. Мальцев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.А. Патулин, А.И. Экимов и другие)». См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2009. С. 411.

<sup>22</sup> Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования / под ред. А.В. Малько. М.: Юрист, 2007. С. 29.

Необходимо признать, что как частные, так и публичные интересы, включенные в сферу правового регулирования, должны иметь правомерный характер и в этом аспекте, их следует рассматривать в качестве законных интересов<sup>23</sup>. При этом, публичные интересы, как правило, нуждаются в нормативизации посредством их закрепления в различных законодательных актах<sup>24</sup>. В частности, общий перечень публичных интересов содержится в части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>25</sup>. Представляется, что публичный интерес, реализуемый при исполнении административно-договорного обязательства, подлежит законодательной регламентации и детализации, применительно к каждому виду административно-договорного обязательства. Так, статья 1 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115–ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>26</sup> устанавливает в качестве публичных интересов (обозначенных как цели федерального закона) привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной

<sup>23</sup> В доктрине существует мнение о необходимости законодательного закрепления понятий «субъективное публичное право», «субъективная публичная обязанность», «субъективный публичный интерес». См.: Общая теория публичных правоотношений: монография. Лунарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 217.

<sup>24</sup> Однако, по сути отсутствие прямой законодательной регламентации какого-либо публичного интереса не может служить основанием для непризнания его и публично-правовой природы и правомерности. По справедливому утверждению Р.ф. Иеринга «в широком смысле. ...интересы, как мера для права, есть мера непостоянная, и кто вздумал бы рассматривать отвлеченно вопрос об интересах, требующих защиты в праве, тот обнаружил бы полнейшее непонимание предмета, как будто здесь возможно решение одинаковое для всех времен и народов». См.: Иеринг Р.ф. Интерес и право. Приложения: 1. Пассивные действия прав. 2. Цель в праве: Перевод с немецкого; Статьи А. Борзенко: I. Рудольф фон Иеринг и Феликс Дан. Из современного правоведения. II. Учредительство и железные дороги: Очерк железнодорожного права / пер. А. Борзенко. Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1880. С. 83.

<sup>25</sup> На публично-правовую природу данных интересов указал Конституционный Суд РФ в Определении Конституционного Суда РФ от 06.06.2002 № 133-О. См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрича Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 11 и пункта 6 статьи 83 Налогового кодекса Российской Федерации: Определении Конституционного Суда РФ от 06.06.2002 № 133-О // Информационно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2005 г. № 30 (ч. II). Ст. 3126; 2012. № 18. Ст. 2130.

или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

5. *Критерий сферы существования потребностей*, в соответствии с которым все возникающие в обществе потребности, удовлетворение которых опосредовано правом, можно отнести либо к сфере централизованного, либо к сфере децентрализованного регулирования<sup>27</sup>. Данный критерий, тесно связанный с критерием правомерности, означает, что определенные потребности могут быть эффективно удовлетворены только при наличии императивного закрепления механизма их реализации. Именно такие потребности лежат в основе публичных интересов, их централизованное регулирование обеспечивает функционирование государства, как политико-правовой организации общества, обеспечивающей его единство и территориальную целостность, обладающей суверенитетом, осуществляющей власть, управление и регулирование в обществе<sup>28</sup>. По мнению Ю.Н. Старилова, учет обеспечения публичных интересов должен составлять основу реформы административного права, при этом, ученый раскрывает значение публичных интересов путем указания на следующие сферы их осуществления: 1) формирование приоритетных направлений обеспечения экономического благосостояния общества; 2) законодательное установление демократических прав и свобод человека и гражданина, а также их всестороннюю и полную правовую защиту (административную и судебную); 3) организацию и осуществление надлежущей (должной) деятельности органов публичной власти; 4) эффективное публичное управление; 5) качественные административные правовые процедуры; 6) разумный, действенный и положительно результативный общественный и государственный контроль<sup>29</sup>. Взаимосвязь определенной сферы существования потребностей с режимом правового регулирования и публичным характером интереса отмечается и в судебной практике – сущность

<sup>27</sup> Выделяя критерий сферы существования потребностей, следует привести точку зрения В.В. Болговой, согласно которой «... значение для идентификации интереса имеет, скорее, не сам субъект (носитель интереса), а сфера, в которой формируются потребности общие для всех социальных субъектов». См.: Болгова В.В. Публичный интерес: теоретические основы формирования понятия // Актуальные проблемы правоведения. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2009, № 2-3 (23-24). С. 5-6.

<sup>28</sup> См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 44.

<sup>29</sup> Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Ю.Н. Старилов. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 247.

государственного контракта как правовой формы удовлетворения государственных нужд, опосредующей реализацию публичных интересов в определенной сфере, обуславливает создание такого правового режима размещения заказов который, в отличие от классических гражданско-правовых конструкций призван обеспечить достижение цели эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования<sup>30</sup>. В.С. Основин подчеркивал централизованность регулирования указывая, что «управленческие отношения присущи и сфере экономики, и сфере политики, ... так как каждая из них требует определенной организации и упорядоченности; в каждой из них имеет место управление»<sup>31</sup>. Таким образом, необходимо отметить, что применительно к исполнению административно-договорного обязательства, публичный интерес, как правило, основывается на потребностях, которые возникают в пределах сферы централизованного регулирования социального и экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, в частности в сфере предоставления государственных услуг.

Резюмируя изложенное, следует обозначить, что исполнение административно-договорного обязательства направлено на удовлетворение публичного интереса, в случае, если:

1) хотя бы один из субъектов, осуществляющих действия по исполнению обязательства, является публичным субъектом или же наделен делегированными публичными полномочиями;

2) интерес законодательно регламентирован и детализирован, применительно к каждому виду административно-договорного обязательства<sup>32</sup>;

3) круг лиц, выступающих в качестве «бенефициаров» при реализации интереса является не неопределенным, а неопределимым;

4) осуществление интереса характеризуется длительной временной протяженностью и невозможностью определения конкретного временного предела реализации;

5) интерес основывается на потребностях, возникающих в рамках сферы централизованного регулирования социального и экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, в частности в сфере предоставления государственных услуг.

<sup>30</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.08.2010 по делу № А20-3379/2009 // Информационно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>31</sup> См.: Основин В.С. Основы науки социального управления // Личность. Ученый. Учитель: память профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2008. С. 84.

<sup>32</sup> Следует отметить, что данные признаки следует отнести к формальным, в то время, как последующие выступают в качестве материальных.

При этом, данные признаки должны наличествовать в совокупности. Таким образом, публичный интерес в административно-договорном обязательстве – это интерес (стремление), выражаемый публичными и частными субъектами (при наличии делегированных полномочий), основанный на потребностях, возникающих в рамках сферы централизованного регулирования социального и экономического развития Российской Федерации и ее субъектов (в частности, в сфере предоставления государственных услуг), законодательно регламентированный и детализированный, применительно к каждому виду административно-договорного обязательства, осуществление которого характеризуется длительной временной протяженностью и невозможностью определения конкретного временного предела реализации и круга «бенефициаров».

### Библиография:

1. Абдулвагапова Р.Р. Правовое положение публично-правовых образований в гражданско-правовых образованиях в гражданско-правовых обязательствах. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. – 219 с.
2. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. – 320 с.
3. Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. – С. 36 – 47.
4. Бенедиктова И.В. Влияние публичных интересов на частное право // Цивилист. 2011. № 4. – С. 27 – 31.
5. Болгова В.В. Публичный интерес: теоретические основы формирования понятия // Актуальные проблемы правоведения. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2009, № 2-3 (23-24). – С. 3 – 7.
6. Вакова Е.Е., Сизова О.В. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. – С. 20 – 24.
7. Дедов Д.Н. Ограничение экономических прав и свобод как средство защиты публичных интересов // Интерес в публичном и частном праве. Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.В. Мальцева, Б.В. Россинского. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 164 с.
8. Децентрализация управления в зарубежных государствах / под ред. А.Н. Пилипенко. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. – 352 с.
9. Жесткова Т.В. Публичный интерес и интерес неопределенного круга лиц: соотношение понятий и судебная защита // Актуальные проблемы правоведения. Научно-теоретический журнал. Самара: Изд-во СГЭУ, 2005, № 3 (12). – С. 223 – 225.
10. Иеринг Р.ф. Интерес и право. Приложения: 1. Пассивные действия прав. 2. Цель в праве: Перевод с немецкого; Статьи А. Борзенко: I. Рудольф фон Иеринг и Феликс Дан. Из современного правоведения. II. Учредительство и железные дороги: Очерк железнодорожного права / пер. А. Борзенко. Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1880. – 300 с.
11. Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. – С. 35 – 38.
12. Кузин А.А. Публичный интерес в гражданско-правовых отношениях с участием РФ // Государство и право. 2008. № 5. – С. 110 – 114.
13. Кузин А.В. Публичный интерес как правовая категория // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов III Международной научно-практической конференции. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011. – С. 313 – 317.
14. Курочкин С.А. Частные и публичные интересы в праве – системное исследование // Юридический мир. 2011. № 10 (178). – С. 59 – 61.
15. Левичев С.В. Субъекты группового иска на стороне истца // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 10. – С. 26 – 30.
16. Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. – 22 с.
17. Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 192 с.
18. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2009. – 541 с.
19. Морозов Н.Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 198 с.
20. Общая теория публичных правоотношений: монография. Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. М.: Юрлитинформ, 2011. – 280 с.
21. Основин В.С. Основы науки социального управления // Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2008. – С. 84 – 90.
22. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ, 2010. – 264 с.
23. Стариков Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов / Ю.Н. Стариков.

- Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. – 640 с.
24. Субочев В.В. Законные интересы в механизме правового регулирования / под ред. А.В. Малько. М.: Юристъ, 2007. – 188 с.
  25. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. – 496 с.
  26. Храмова Е.В. Защита публично-правового интереса в арбитражном процессе: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. – 233 с.

## References (transliteration):

1. Abdulvagapova R.R. Pravovoe polozhenie publichno-pravovykh obrazovaniy v grazhdansko-pravovykh obrazovaniy v grazhdansko-pravovykh obyazatel'stvakh. Dis. ... kand. jurid. nauk. Kazan', 2008. – 219 s.
2. T.Ya. Khabrievoy, Zh. Marku Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeyskogo opyta / pod red. T.Ya. Khabrievoy, Zh. Marku. M.: Statut, 2011. – 320 s.
3. Bakaeva O.Yu., Pogodina N.A. O sootnoshenii chastnykh i publichnykh interesov // Zhurnal rossiyskogo prava. 2011. № 4. – S. 36 – 47.
4. Benediktova I.V. Vliyanie publichnykh interesov na chastnoe pravo // Tsivilist. 2011. № 4. – S. 27 – 31.
5. Bolgova V.V. Publichnyy interes: teoreticheskie osnovy formirovaniya ponyatiya // Aktual'nye problemy pravovedeniya. Samara: Izd-vo Samar. gos. ekon. un-ta, 2009, № 2-3 (23-24). – S. 3 – 7.
6. Vaksova E.E., Sizova O.V. Ponyatie «gosudarstvennye uslugi» s pozitsii teorii obshchestvennykh blag // Finansy. 2010. № 12. – S. 20 – 24.
7. Dedov D.N. Ogranichenie ekonomicheskikh prav i svobod kak sredstvo zashchity publichnykh interesov // Interes v publichnom i chastnom prave. Pod red. Yu.A. Tikhomirova, G.V. Mal'tseva, B.V. Rossinskogo. M.: GU-VShE, 2002. – 164 s.
8. Detsentralizatsiya upravleniya v zarubezhnykh gosudarstvakh / pod red. A.N. Pilipenko. Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. M.: Eksmo, 2009. – 352 s.
9. Zhestkova T.V. Publichnyy interes i interes neopredelennogo kruga lits: sootnoshenie ponyatiy i sudebnaya zashchita // Aktual'nye problemy pravovedeniya. Nauchno-teoreticheskiy zhurnal. Samara: Izd-vo SGEU, 2005, № 3 (12). – S. 223 – 225.
10. Iering R.f. Interes i pravo. Prilozheniya: 1. Passivnye deystviya prav. 2. Tsel' v prave: Perevod s nemetskogo; Stat'i A. Borzenko: I. Rudol'f fon Iering i Feliks Dan. Iz sovremen-nogo pravovedeniya. II. Uchreditel'stvo i zheleznye dorogi: Ocherk zheleznodorozhnogo prava / per. A. Borzenko. Yaroslavl': Tip. Gub. zem. upravly, 1880. – 300 s.
11. Kozlova V.N. Ponyatie publichnykh i chastnykh interesov i ikh sootnoshenie // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2011. № 7. – S. 35 – 38.
12. Kuzin A.A. Publichnyy interes v grazhdansko-pravovykh otnosheniyakh s uchastiem RF // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 5. – S. 110 – 114.
13. Kuzin A.V. Publichnyy interes kak pravovaya kategoriya // Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve: sbornik materialov III Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Novosibirsk: Izd-vo NGTU, 2011. – S. 313 – 317.
14. Kurochkin S.A. Chastnye i publichnye interesy v prave – sistemnoe issledovanie // Yuridicheskiy mir. 2011. № 10 (178). – S. 59 – 61.
15. Levichev S.V. Sub'ekty gruppovogo iska na storone isttsa // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. 2011. № 10. – S. 26 – 30.
16. Lomaev A.Yu. Publichnyy interes kak pravovaya kategoriya. Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Kazan', 2012. – 22 s.
17. Mal'ko A.V., Subochev V.V., Sheriev A.M. Prava, svobody i zakonnye interesy: problemy yuridicheskogo obespecheniya. M.: Norma, Infra-M, 2010. – 192 s.
18. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yurist', 2009. – 541 s.
19. Morozov N.L. Dogovornye otnosheniya v publichno-pravovoy sfere. Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. – 198 s.
20. Obshchaya teoriya publichnykh pravootnosheniy: monografiya. Luparev E.B., Dobrobaba M.B., Mokina T.V. M.: Yurilitinform, 2011. – 280 s.
21. Osnovin V.S. Osnovy nauki sotsial'nogo upravleniya // Lichnost'. Uchenyy. Uchitel': pamyati professora Viktora Stepanovicha Osnovina / pod red. T.D. Zrazhevskoy. Voronezh: Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 2008. – S. 84 – 90.
22. Sootnoshenie chastnykh i publichnykh interesov v usloviyakh reformirovaniya zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii: monografiya / pod obshch. red. dokt. jurid. nauk, prof. O.Yu. Bakaevoy. M.: Yurilitinform, 2010. – 264 s.
23. Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo kak sredstvo razrusheniya «sindroma bespravviya» v sovremennom pravovom gosudarstve // Iz publikatsiy poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya... : sbornik izbrannykh nauchnykh trudov / Yu.N. Starilov. Voronezh: Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 2010. – 640 s.
24. Subochev V.V. Zakonnye interesy v mekhanizme pravovogo regulirovaniya / pod red. A.V. Mal'ko. M.: Yurist', 2007. – 188 s. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik / otv. red. V.D. Peravalov. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Norma, 2009. – 496 s.
25. Khramova E.V. Zashchita publichno-pravovogo interesa v arbitrazhnom protsesse: voprosy teorii i praktiki: Dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2011. – 233 s.