УДК 347.512

КАТЕГОРИИ «ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС» И «ПУБЛИЧНЫЕ НУЖДЫ» В РАМКАХ МЕЖОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ

Кабанова Ирина Евгеньевна кандидат юридических наук, научный сотрудник Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (125993, Россия, г. Москва. ул. Садовая-Кудринская, 9) E-mail: irina_kabanova@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются понятия «публичные нужды» и «публичные интересы» в контексте отношений, связанных с участием в гражданском обороте публичных субъектов. Затрагиваются нормы иных отраслей российского права, но делается вывод о гражданско-правовом характере норм о гражданско-правовой ответственности публичных субъектов как средстве поддержания баланса частных и публичных интересов.

Ключевые слова: *публичные нужды, публичные интересы, органы публичной власти, должностные лица*.

Исследование различных проявлений участия публичных субъектов в гражданском обороте получает особую актуальность в условиях приобретения отношениями, ранее обладавших только императивно-властными характеристиками, цивилистических черт и подпадания их в сферу регулирования частного права.

Деятельность государства и иных публично-правовых образований по своей природе носит публичный характер, однако в целях наиболее эффективного исполнения тех или иных публичных функций для опосредования участия этих субъектов в частноправовых отношениях используются цивилистические конструкции.

Анализ норм об участии публичных субъектов в гражданско-правовых отношениях позволяет найти необходимый баланс гражданско-правового и иного отраслевого регулирования, обеспечить надлежащее взаимодействие гражданского права с другими правовыми отраслями [1. С. 52], выработать рекомендации по устранению существующих и предотвращению новых правовых коллизий межотраслевого характера.

В большинстве гражданско-правовых норм заложена возможность корреляции с нормами других отраслей права, составляющих комплексное законодательство, что имеет значение для обеспечения совместимости различных норм в составе одного и того же нормативного акта [2. С. 35 – 37].

Гражданско-правовые инструменты сочетаются с иными инструментами как частного, так и публичного права при применении межотраслевого правового регулирования, которое необходимо осуществлять при упорядочении соответствующих общественных отношений в целях достижения баланса публичных и частных интересов [3, С. 92]. Ведь «право воздействует на жизненные (экономические) отношения не непосредственно, а прежде всего через интересы... Интересы же, в свою очередь, способны выполнять такого рода посредствующую роль, потому что они органически связаны с субъективным правом» [4. С. 300].

В отечественной правовой доктрине под публичным интересом понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития, взаимообусловленные интересы общества и государства, которым в конкретный исторический момент времени придается нормативное содержание [5. С. 65].

В.Ф. Яковлев отмечает, что «под публичным интересом понимаются не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан данного государства. Государство же должно выступать в качестве выразителя публичных интересов и представлять интересы общества в целом» [6. С. 167].

Вопрос о соотношении общественных, государственных и публичных интересов неоднозначно решается в литературе. Одни исследователи считают, что государственные интересы есть преломление в деятельности государства общественных интересов отдельных социальных субъектов, собственных же интересов у государства быть не может [7, С. 96]. Другие авторы находят вполне допустимым выделение самостоятельных государственных интересов, объясняя это тем, что они формируются под влиянием сталкивающихся между собой интересов отдельных групп лиц, партий, общностей и т.п. [8. С. 75].

Публичные интересы отличаются от государственных: являются более широким по объему понятием. Так, в ст. 1521 ГК РФ, посвященной охране изображения гражданина, говорится о том, что использование изображения осуществляется в государственных, общественных или иных публичных интересах. Такой же подход отражен и в других нормах ГК РФ, например, в ст. 1362.

Однако представляется, что в приведенных формулировках допущена некоторая неточность, поскольку публичный интерес можно трактовать как потребность в поддержании стихийного порядка, который является средством содействия достижению огромного многообразия личных целей [9. С. 170], причем термин «публичный» указывает на то, что подобная формализация проводится субъектом публичной власти, таким образом, публичный интерес – это объективированный общественный интерес. Государственный интерес отличается от публичного по субъекту, определяющему соответствующий интерес. Под частными интересами понимаются потребности отдельных физических и юридических лиц.

И частный, и публичный интерес – это потенциальный объект правовой охраны. Признание государством определенного интереса в качестве объекта правовой охраны подтверждается фактом урегулирования отношений, возникающих в связи с удовлетворением данного интереса, на законодательном уровне, а, поскольку законы творятся государством, постольку публично-правовые начала имеют преимущества [10. С. 8 – 10]. Так, например, Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что для защиты общественных интересов федеральный законодатель вправе применять публично-правовой тип регулирования рыночных отношений, конкретные требования к субъектам экономической деятельности, которые отвечали бы критериям соразмерности и пропорциональности государственного вмешательства и обеспечивали бы частные и публичные начала в сфере экономической деятельности.

Выделение частных и публичных интересов в зависимости от носителя интереса не совпадает с делением права на частное и публичное, т.к. публичный интерес может быть отражен и закреплен в отраслях публичного и частного права и выделяется исключительно по субъекту-носителю [11. С. 26].

Публичное право защищает интересы общества в целом, а частное – индивидуальные интересы. Публичное право регулирует отношения субординации путем предписаний, что влечет возложение обязанностей и установление запретов, опосредует исполнение государственной функции по управлению обществом и, в конечном счете, направлено на обеспечение защиты прав и интересов лиц, создание такого порядка общественной жизни, который наилучшим образом соответствует интересам как всего общества, так и каждого

конкретного гражданина. Для частного права свойственен диспозитивный метод, который строится на началах координации, равенства сторон и представляет собой «воздействие при помощи дозволений» [12. С. 57]. То, что две глобальные подсистемы права не разделены непреодолимой преградой, подтверждает факт образования комплексных отраслей законодательства.

Даже для того, чтобы государство могло обозначить, что стороны данных отношений должны сами определять их содержание в соответствии со своей договоренностью, оно же лишь гарантирует соблюдение достигнутых договоренностей, публичному субъекту необходимо прибегнуть к использованию властных полномочий, т.к. они неотъемлемы от него. В теории публичного права властное полномочие рассматривается как обеспеченное законом ориентирующее требование (повеление, команда) уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к иным субъектам [13. С. 138]. Власть определяется как команда, воспринимаемая адресатами в качестве инструмента управления их деятельностью. Такая команда должна быть легитимной и необходимой, в связи с чем властью руководящего субъекта наделяют субъекты, которые хотят и считают целесообразным, чтобы ими управляли извне [14. С. 486].

Вступление публично-правовых субъектов в гражданские правоотношения обусловлено необходимостью удовлетворения публичных нужд, поэтому в современной литературе преобладает точка зрения о специальном характере правоспособности публично-правовых субъектов [15. С. 23 – 25].

Механизм обеспечения публичных интересов при реализации гражданской правоспособности публично-правовых образований состоит в закреплении определенной компетенции за государственными и муниципальными органами. Как следует из буквального смысла ст. 125 ГК РФ, органы публично-правовых образований действуют в гражданских правоотношениях от имени публично-правовых образований в рамках их компетенции, установленной актами, соответствующей отрасли публичного, а не частного права, определяющими статус этих органов.

Участие публичных субъектов в гражданском обороте осуществляется не в частных интересах, а в целях наиболее эффективного удовлетворения публичных интересов. Гражданско-правовая деятельность публичных субъектов в любом случае является проявлением их публичных функций, хотя и осуществляется путем вступления в гражданские правоотношения.

Так, например, публично-правовые образования являются активными участниками хозяйственных отношений и субъектами оформляющих их гражданско-правовых договоров. Контрактная система, которая представляет собой специфическую форму участия публичных субъектов в гражданском обороте, предполагает договорный характер взаимодействия публично-правовых образований с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) товаров (работ, услуг) для удовлетворения государственных и муниципальных нужд [16. С. 3 – 16].

Как указывает Л.В. Андреева, наименование «государственный контракт» наилучшим образом отражает особенности заключаемых государством договоров [17]. Определение «государственный» подчеркивает участие государства в договорных отношениях, особую значимость поставок продукции для государственных нужд [18. С. 64]. Термин «контракт» выражает договорный характер взаимоотношений государства и хозяйствующего субъекта по закупкам товаров в публичных интересах.

В доктрине предпринимались попытки включения в категорию «публичные интересы» также и категории «публичные нужды» [19. С. 15].

Термин «государственные нужды» упоминается в ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, в которой предусмотрена возможность принудительного изъятия имущества для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения.

Наиболее полное нормативное определение публичных нужд было закреплено в ст. 3 федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», согласно которому государственные и муниципальные (публичные) нужды составляют потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий публично-правовых образований, органов публичной власти и должностных лиц, действующих от имени публично-правовых образований в качестве государственных (муниципальных) заказчиков.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что реализация публичных интересов происходит путем формализации органами публичной власти общественных потребностей в качестве публичных нужд. Императивно-властный элемент проявляется и в условиях ограниченности ресурсов и равной потребности в удовлетворении публичных нужд, т.к. выбор об удовлетворении конкретных публичных нужд производится публичными субъектами исходя из публичных интересов.

Закрепление гражданско-правовой ответственности публичных субъектов за вред, причиненный в результате их деятельности, является основным средством обеспечения достижения баланса частных и публичных интересов, поскольку гражданско-правовая ответственность публично-правовых образований, закрепленная в законодательстве, служит базовым правовым инструментом обеспечения принципа равенства публично-правовых образований и иных субъектов гражданского права [20. С. 7].

Гражданско-правовую ответственность публично-правовых образований следует рассматривать в двух аспектах – как возмещение (компенсацию) вреда при реализации публичными субъектами их субъективных гражданских прав, содержание которых определяется исходя из специальной правосубъектности последних, и как возмещение (компенсация) вреда, причиненного при непосредственном осуществлении властных полномочий публичных субъектов.

Специфика гражданско-правовой ответственности публичных субъектов заключается в обеспечении при помощи частноправовых средств в рамках механизма этой ответственности баланса между частыми имущественными интересами потерпевшего и публичными интересами правонарушителя, который привлекается к гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный как в результате действий, так и в результате бездействия органов публичной власти и их должностных лиц.

Публичный субъект всегда действует в целях обеспечения публичных интересов, однако причиняет вред (не непосредственно, что важно отметить, а опосредованно. Публично-правовые образования никогда не выступают непосредственными причинителями вреда).

Необходимость возмещения вреда, причиненного в результате осуществления властно-распорядительной деятельности либо бездействия публичных субъектов устанавливается законодателем в публичных целях, но наиболее эффективно эти цели могут быть достигнуты с использованием частноправового инструментария компенсации материального и нематериального вреда [21. С. 97 – 110].

Возмещение причиненного потерпевшему вреда производится не за счет причинившего вред должностного лица либо органа публичной власти, а за счет казны соответствующего уровня. В свою очередь часть казны публично-правового образования представляет собой бюджет, что следует из ст. 214 ГК РФ.

Уместно напомнить, что бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового определения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ), т.е. в бюджете закрепляется совокупность меняющихся обязательств публично-правового образования. Посредством бюджета достигается баланс различных интересов субъектов финансовой деятельности. Поэтому при воз-

мещении вреда, причиненного действиями (бездействием) публичных субъектов с точки зрения обеспечения публичных и частных интересов происходит следующее.

Вредоносное действие (бездействие) публичного субъекта нарушает как частный интерес потерпевшего, так и публичный интерес в надлежащем осуществлении функций государства. При возмещении причиненного вреда осуществляется как восстановление нарушенного частного интереса потерпевшего, так и публичного интереса, однако достигается это за счет доходов бюджета (подчеркнем – налоговых доходов), которые должны быть направлены на удовлетворение публичных интересов. Следовательно, законодатель обозначает первоочередность удовлетворения частного интереса потерпевшего и публичного интереса в обеспечении законности и эффективности управления и восстановления общественного порядка по сравнению со всеми иными публичными и частными интересами.

Литература

1. *Яковлев В.Ф.* Гражданский кодекс Российской Федерации: развитие общих положений гражданского права / Под ред. Д.А. Медведева // Кодификация российского частного права. М.: Статут, 2008.
2. *Мозолин В.П.* Развитие гражданского законодательства на современном этапе (дискуссионные проблемы) // Журнал российского права. 2005. № 7.
3. *Челышев М.Ю.* Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. Казань: Изд-во Казан.гос. ун-та, 2008.
4. *Алексеев С.С.* Собрание сочинений: В 10 т.: Курс лекций. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права.
5. *Дорохин С.В.* Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006.
6. *Яковлев В.Ф.* Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000.
7. *Кряжков А.В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10.
8. *Курбатов А.Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001.
9. *Хайек Ф.А.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006.
10. *Крохина Ю.А.* Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5.
11. *Маслаков А.В.* Надзор как процессуальная форма защиты публичного интереса: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
12. *Бошно С.В.* Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. № 3.
13. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995.
14. *Маршев В.И.* История управленческой мысли. М.: ИНФРА-М, 2005.
15. *Алдошин О.Н.* Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. № 1.
16. *Андреева Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11.
17. *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс»
18. *Клейн Н.И.* Поставка продукции для государственных нужд // Закон. 1995. № 6.

19. *Белов В.Е.* Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
20. *Абдулвагапова Р.Р.* Автореф. дисс… канд. юрид. наук. Казань, 2008.
21. *Голубцов В.Г.* Особенности имущественной ответственности публично-правовых образований в гражданском праве: общие положения // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2012. № 2.

Kabanova Irina Evgen'evna, candidate of juridical sciences, researcher of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MGUA) (9, Sadovaia–Kudrinskaia St., Moscow, 125993, Russian Federation).

E-mail: irina_kabanova@mail.ru

THE CATEGORIES OF "PUBLIC INTERESTS" AND "PUBLIC NEEDS" WITHIN THE INTER-BRANCH REGULATION OF THE CIVIL LIABILITY OF PUBLIC ENTITIES AND THEIR OFFICIALS

Abstract

The article is devoted to the categories of public interests and public needs within the inter-branch regulation of the civil liability of public entities and their officials. Legal regulations of different branches of the Russian law are also analysed, but there is made a conclusion about the civil nature of liability of public entities and their officials as a measure of balance between private and public interests.

Keywords: public needs, public interests, public entities, officials.

References

1. *Yakovlev V.F.* Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federacii: razvitie obschih polozhe-niy grazhdanskogo prava / Pod red. D.A. Medvedeva // Kodifikaciya rossiyskogo chastnogo prava. M.: Statut, 2008.
2. *Mozolin V.P.* Razvitie grazhdanskogo zakonodatel'stva na sovremennom etape (diskussionnye problemy) // Zhurnal rossiyskogo prava. 2005. № 7.
3. *Chelyshev M.Yu.* Osnovy ucheniya o mezhotraslevyh svyazyah grazhdanskogo prava. Kazan': Izd-vo Kazan.gos. un-ta, 2008.
4. *Alekseev S.S.* Sobranie sochineniy: V 10 t.: Kurs lekciy. M.: Statut, 2010. T. 3: Problemy teorii prava.
5. *Dorohin S.V.* Delenie prava na publichnoe i chastnoe: konstitucionno-pravovoy as-pekt. M.: Volters Kluver, 2006.
6. *Yakovlev V.F.* Rossiya: ekonomika, grazhdanskoe pravo (voprosy teorii i praktiki). M.: RITs ISPI RAN, 2000.
7. *Kryazhkov A.V.* Publichniy interes: ponyatie, vidy i zaschita // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 10.
8. *Kurbatov A.Ya.* Sochetanie chastnyh i publichnyh interesov pri pravovom regulirovanii predprinimatel'skoy deyatel'nosti. M.: Centr YurInfoR, 2001.
9. *Haiek F.A.* Pravo, zakonodatel'stvo i svoboda: Sovremennoe ponimanie liberal'nyh principov spravedlivosti i politiki. M.: IRISEN, 2006.
10. *Krohina Yu.A.* Princip sochetaniya chastnyh i publichnyh interesov v finansovom prave // Finansovoe pravo. 2012. № 5.
11. *Maslakov A.V.* Nadzor kak processual'naya forma zaschity publichnogo interesa: Dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2009.

12. *Boshno S.V.* Sposoby i metody pravovogo regulirovaniya // Pravo i sovremennye gosudarstva. 2014. № 3.
13. *Tihomirov Yu.A.* Publichnoe pravo: Uchebnik. M.: BEK, 1995.
14. *Marshev V.I.* Istoriya upravlencheskoy mysli. M.: INFRA-M, 2005.
15. *Aldoshin O.N.* Otvetstvennost' gosudarstva po obyazatel'stvam vo vnutrennem grazhdanskom oborote // Zhurnal rossiyskogo prava. 2001. № 1.
16. *Andreeva L.V.* Ponyatie kontraktnoy sistemy i osnovnye pravila ee funkcioniro-vaniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2013. № 11.
17. *Andreeva L.V.* Zakupki tovarov dlya federal'nyh gosudarstvennyh nuzhd: pravovoe regulirovanie. M.: Volters Kluver, 2009 // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant Plus»: [Elektronniy resurs] / Kompaniya «Konsul'tant Plus»
18. *Klein N.I.* Postavka produkcii dlya gosudarstvennyh nuzhd // Zakon. 1995. № 6.
19. *Belov V.E.* Uchastie Rossiyskoy Federacii i subjektov Rossiyskoy Federacii v otnosheniyah, svyazannyh s gosudarstvennymi zakazami: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006.
20. *Abdulvagapova R.R.* Avtoref. diss… kand. yurid. nauk. Kazan', 2008.
21. *Golubtsov V.G.* Osobennosti imuschestvennoy otvetstvennosti publichno-pravovyh obrazovaniy v grazhdanskom prave: obschie polozheniya // Vestnik Permskogo Universiteta. Yuridicheskie nauki. 2012. № 2.

УДК 346.12

СОДЕРЖАНИЕ КАТЕГОРИИ «АФФИЛИРОВАННОСТЬ» В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Шапсугова Мариетта Дамировна кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mail: shapsugova@gmail.com

Тихонов Владимир Владимирович аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54) E-mail: tiho13@rambler.ru

Аннотация

В статье исследуется содержание термина аффилированность в российском и зарубежном праве. Аффилированность рассматривается во взаимосвязи с доктриной снятия корпоративных покровов

Ключевые слова: *аффилированность, аффилированные лица, снятие корпоративных покровов*

Термин «аффилированность» имеет англо-американское происхождение. В словарях английского языка глагол «to affiliate», что означает присоединять, связывать; в правовой интерпретации определяется как: быть официально связанным с крупной организацией, быть членом крупной организации «to be officially connected to, or a member of, a larger or-