

## ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС И ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

© 2014 Е.В. Коновалова\*

**Ключевые слова:** право, интерес, публичное право, публичная сфера, конкретизация, защита, правовые средства, общество, государство.

Задачи обеспечения безопасности государства требуют конкретизации объема и содержания публичных интересов, формирования адекватной правовой формы их конкретизации. В статье рассматриваются основные подходы к пониманию публичного интереса, формулируется понятие публичного интереса, определяются основные механизмы взаимодействия публичных интересов и права.

Любое исследование, в той или иной степени посвященное проблематике публичного интереса, предполагает анализ позиций, сформировавшихся в процессе исследования данной проблемы к настоящему моменту. Результаты такого анализа достаточно хорошо известны, систематизированы и достаточно устойчиво воспроизводятся в литературе, наполняясь лишь новыми фактами<sup>1</sup>. По возможности кратко попытаемся обобщить результаты соответствующих исследований.

Формирование понятия “публичный интерес” традиционно начинают с родовой категории “интерес”, привлекая для этого весьма богатый арсенал философских, социологических и психологических исследований.

Как свершившийся факт в юридической литературе утверждается, что в трактовке понятия “интерес” сложилось три основных подхода: объективный, субъективный и объективно-субъективный<sup>2</sup>.

Объективная трактовка интереса исходит из представлений о нем как о социальном явлении, не зависящем от воли и сознания людей. Базой для формирования интереса выступает потребность. При этом интерес как мотивация поведения зависит от системы тех отношений, в которые включен индивид<sup>3</sup>.

В качестве субъективного явления интерес обычно рассматривается, в основном, психологами, в связи с чем данная теория и получила название психологической. Сторонник такого подхода В.Г. Афанасьев писал: “Интерес, таким образом, категория субъективная, в том смысле, что вне сознания определенного субъекта (личности, коллектива, общества) интереса быть не может”<sup>4</sup>. Сторонники психологической трактовки интереса раскрывают его содержание через

побуждение<sup>5</sup>, однако подчеркивают, что эти побуждения объективно обусловлены<sup>6</sup>.

Компромисс предлагают сторонники трактовки интересов как объективно-субъективной категории. Так, А.Г. Здравомыслов отмечает, что интерес является специфической категорией, выражающей переход объективного в субъективное и обратно, выражающей определенное единство объективного и субъективного<sup>7</sup>. Субъективная составляющая интереса выражается в его “привязке” к субъекту, в том, что интерес выступает побудительным мотивом. Но побуждения эти формируются на основе сложившихся производственных отношений.

И наконец, представители четвертой позиции полагают, что категория “интерес” употребляется для обозначения двух различных, хотя и связанных явлений: интерес как явление общественного бытия людей (“объективный интерес”) и интерес как явление их сознаний (“субъективный интерес”). В юридической литературе эта концепция представлена в монографии Н.А. Шайкенова. Один из фрагментов его работы так и озаглавлен: “Две концепции интереса - два явления”.

Нужно сказать, что приведенные выше позиции сложились в своей основе еще в 50-е гг. прошлого века. При этом и сегодня поляризация мнений достаточно сильная, а развитие всех вышеуказанных теорий мы наблюдаем и в современной литературе.

Однако анализ результатов современных социальных исследований, в первую очередь экономических и социологических, позволяет нам говорить о том, что сложившееся и ставшее в достаточной степени устойчивым понимание интереса, выступающее как база для формирования уже собственно правовых категорий, сегодня

\* Коновалова Елена Васильевна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: tgp\_sgea@mail.ru.

ня обновляется. Во-первых, интерес перестает отождествляться только с нуждой, которая воспринимается или удовлетворяется (или не удовлетворяется) общественной группой сообразно ее положению в структуре социума. Во-вторых, можно отметить развитие системы комплексных исследований в этой области. Фактически социальное знание пытается вырваться из предметных рамок, заданных традициями рациональной научной школы, формируя некое комплексное видение проблемы.

Весьма неоднозначно современное научное знание относится и к проблеме общей “востребованности” категории “интерес”. Так, социологическая категория “интерес” полностью покидает поле социологического анализа у Р. Парка, Э. Берджесса, Дж. Мейера, Р. Арона, подвергаясь критике за отсутствие точности определения, четкой концептуализации<sup>8</sup>.

В свое время В.С. Соловьев, рассуждая об истине и заблуждении, писал, что “всякое заблуждение - по крайней мере всякое заблуждение, о котором стоит говорить, содержит в себе несомненную истину и есть лишь более или менее глубокое искажение этой истины; ею оно держится, ею привлекательно, ею опасно, и через нее же только может оно быть как следует понято, оценено и окончательно опровергнуто. Поэтому первое дело разумной критики относительно какого-нибудь заблуждения - определить ту истину, которую оно держится и которую оно извращает”<sup>9</sup>.

Отправляясь от этой идеи, видимо, стоит признать истиной в нашем случае сам факт существования интереса. Все остальное - его трактовки в понятиях и категориях науки, т.е. разного рода приближения к истине. Кроме того, не стоит забывать и о том, что современное социальное знание ориентировано на некий поиск различных смыслов, уходит от однозначности и заданности каких-либо определений. А сам вопрос о соотношении объективного и субъективного в интересе - это вопрос о соотношении материального и нематериального, бытия и сознания<sup>10</sup>. И если мы избираем иную методологическую основу, то и вопрос о трактовке интереса приобретает иное звучание<sup>11</sup>.

Для правоведения принципиальное значение, на наш взгляд, имеет не столько онтологический, сколько функциональный статус интереса. С одной стороны, интересы, приобретая правовую форму, конкретизируются в наборе оп-

ределенных правовых средств, выступают инструментами правового регулирования. Но даже не имея правовой формы, они выступают побудительными мотивами для определенных действий участников общественных отношений, что, безусловно, будет иметь значение в системе правового регулирования. “Ответ на вопрос, почему человек поступает так, а не иначе, может быть вполне неожиданным, указывающим на незначительные факторы и мелкие интересы, которые, как правило, в серьезных делах игнорируются. Коль скоро такое поведение случается, то мы не вправе пренебрегать интересами, вызывающими его, только потому, что они нам представляются недостаточно важными, недостойными внимания”<sup>12</sup>.

В связи с изложенным, по мнению автора, для целей исследования необходимо учитывать, как минимум, два момента. Во-первых, мы признаем интерес социальным регулятором, причём регулирование посредством интересов существует одновременно с правовым регулированием. И вопрос о степени объективирования интереса в праве, о степени соответствия позитивных правовых предписаний истинному содержанию интересов - это важнейший вопрос правовой политики. Во-вторых (в тесной связи с первым), мы исходим из того, что интерес, в первую очередь, определяет позицию и линию поведения его носителя.

Считаем, что вполне возможно в области правовых исследований *определить интерес как позицию и линию поведения социального субъекта в конкретной системе общественных отношений, отражающую уровень осознания им характера и объема средств и методов, которые дают возможность должным образом реализовать существующую потребность.*

Заметим, что данное определение, весьма распространенное в современной социологии, безусловно, не является единственно возможным. Ценность такого подхода для нас связана с тем, что его использование позволяет достаточно ярко отразить наше представление об интересе как социальном регуляторе.

Определившись в той или иной степени с определением понятия “интерес”, исследователи (и мы вслед за ними) в рамках рассматриваемой нами проблемы переводят обсуждение в плоскость оценки тех факторов, которые позволяют оценивать интерес как **публичный**.

И здесь мы наблюдаем следующее. Чаще всего публичность интереса связывается с типом его носителя. Например, И.В. Михеева полагает, что в сферу публичного интереса входят интересы государства вообще, регионов, муниципальных образований<sup>13</sup>. А.Я. Курбатов трактует публичный интерес как интересы общества и государства<sup>14</sup>. В процессуальной литературе применительно к толкованию положений ст. 304 АПК РФ под публичным интересом понимают “охраняемый законом интерес общества”<sup>15</sup>, “общественный интерес”<sup>16</sup>, “интерес больших социальных групп”<sup>17</sup>, “признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности”<sup>18</sup>, “государственный интерес”. В той или иной степени эту трактовку мы наблюдаем и в законодательстве. В ст. 152.1. ГК РФ интересы государства и общества обозначены как публичные, причем законодатель упоминает, что существуют и некие иные публичные интересы.

Вопрос о “носителе” публичного интереса в последние годы приобретает новое звучание во многом благодаря развитию правоприменительной практики. Показательными в этом отношении являются акты КС РФ, посвященные проблемам отчуждения акций у миноритарных акционеров. Казалось бы, исходя из классической доктрины, в корпоративных спорах мы должны были бы говорить о конфликте двух частных интересов - акционера и корпорации. Но суды РФ дают несколько иную трактовку. По мнению КС РФ, в ситуации, когда по требованию акционера, имеющего 95% акций и более, акции могут быть выкуплены у иных акционеров в принудительном порядке, речь идет о достижении общего для акционерного общества блага, т.е. своего рода специфического публичного интереса.

Другим вариантом трактовки публичного интереса является оценка характера его правовой формы. То есть интерес, фиксированный нормами публичного права, - публичный, не имеющий соответствующей правовой формы - частный. Частный случай этой позиции - трактовка публичного интереса как сферы возникновения и развития публичных правоотношений. Так, например, О. Толмачева пишет, что если государство участвует в частных отношениях, например, как акционер, то оно реализует частный интерес, если же участвует в публичных отношениях, например, по поводу правотворчества, то реализует публичный интерес<sup>19</sup>.

Для квалификации типа интереса достаточно часто в качестве ориентира избираются нормы процессуального законодательства, которыми фиксируются правила разрешения дел, вытекающих из публичных правоотношений. То есть, если процессуальный закон предписывает определенные правила разрешения юридического дела, то интерес, подлежащий защите в таком деле, публичный. Подход, на наш взгляд, неудачен. Следует согласиться с А.И. Бабкиным, что подобное толкование может привести к тому, что все дела, вытекающие, например, из налоговых правоотношений, будут подлежать пересмотру по смыслу ст. 304 АПК РФ<sup>20</sup>. С другой стороны, формализация понятия “публичные правоотношения” возможна только в рамках процессуального законодательства, выступая как некая конвенция теории и практики. А следовательно, и идентификация интереса как публичного - прерогатива судебной практики. И если не всей, то практики Конституционного суда РФ безусловно<sup>21</sup>. С этим вряд ли можно согласиться.

Еще одним вариантом трактовки публичности интереса является попытка обозначить механизмы его возникновения. Так, Л.А. Александрова считает, что публичный интерес - это интерес, сформировавшийся в обществе посредством осознания индивидом объективной необходимости для реализации потребностей собственной свободы через свободу окружающих его лиц. Поскольку в этом заинтересован каждый член общества, то публичные интересы и охраняются всем обществом, для чего необходимы государство и право, зафиксированное в законе<sup>22</sup>.

По мнению А.А. Данькова, публичный интерес - тот, что государство обозначило в качестве публичного<sup>23</sup>. Анализируя приведенную точку зрения, считаем справедливым мнение, что государство выступает зачастую как субъект, конкретизирующий публичный интерес. Придавая ему правовую форму, закрепляя средства защиты, ведя идеологическую работу, выстраивая иерархию интересов, государство может тот или иной интерес обозначить как публичный. Но это лишь один из путей их формирования. Кроме того, не можем согласиться с тем, что у государства нет собственных интересов. Наша работа не предполагает исследования мифологии государства, не относится к предмету нашего рассмотрения и “огромность” смыслов, который стоит именно за русским словом “государство”. Но в диалектике публичного и частного, вызывающей к жизни

проблему конфликта, баланса и взаимодействия публичных и частных интересов, приоритетным, на наш взгляд, является понимание государства близкого к government, а в этом смысле у государства есть собственные интересы, не сводимые к тем, о которых много и долго говорят в цивилистике, примеряя к государству фигуру юридического лица.

Нечасто можно встретить трактовки публичности интереса во взаимосвязи со сферами государственного управления. Так, И.В. Михеева полагает, что в сферу публичного интереса входят интересы, связанные с социальной, экологической, экономической и прочей безопасностью<sup>24</sup>. Ю.А. Тихомиров также предпринимает попытку конкретизировать содержание публичного интереса по предметному принципу, считая, что его реализация призвана обеспечить: “а) Незыблемость основ конституционного строя; б) охрану государственных границ, оборону страны, общественную безопасность; в) устойчивость власти и ее институтов; г) легальное разграничение полномочий органов - по всем уровням; д) политическую самостоятельность и активность граждан; е) приоритет государственных (национальных) интересов в тех или иных сферах экономики, культуры”<sup>25</sup>.

И наконец, публичность интереса определяется по характеру его масштаба. Масштабность при этом связывается с объемом той потребности, которая лежит в основе формирования интереса. Ю.А. Тихомиров отмечает: “Публичный интерес формируется противоречиво, представляя собой то “усреднение” социальных интересов, то доминанту над частными интересами, то постулирование общезначимого. Причем некоторые явления перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют или приобретают смысл индивидуальных или коллективных интересов. Возможно и иное, когда некоторые частные интересы признаются публичными в виде изменения их общей значимости”<sup>26</sup>. Определение потребности, лежащей в основе формирования интереса как потребности масштабной, неконфронтационной, позволяет исследователям определить формируемый интерес как публичный. Отсюда и интересы больших социальных групп (безработных, инвалидов, потребителей, военнослужащих и т.д.) не всегда квалифицируются как публичные.

Рассматривая подходы к определению публичного интереса, о которых речь шла выше, на

наш взгляд, необходимо сделать определенные замечания. Представляется, что результат исследования в данном случае теснейшим образом связан с самой целью исследования. При этом публичный интерес рассматривается как: 1) критерий системообразования в праве. Правовая форма удовлетворения публичного интереса определяется как публичное право представителями так называемых материальных теорий деления права на публичное и частное; 2) как средство социальной регуляции; 3) как объект правовой защиты и 4) в тесной связи с третьим, как основание для применения особых процессуальных средств защиты.

Говорим ли мы в данном случае об одном и том же явлении, выполняющем различные функции либо имеющем различные ипостаси существования? Либо перед нами одно из проявлений полисемии, которое необходимо учитывать? Представляется, что в данном случае, скорее, имеем дело со второй ситуацией.

Позволим себе уклониться от описания дискуссии о роли интереса в делении права на публичное и частное, она хорошо известна как содержательно, так и результативно<sup>27</sup>. Отметим при этом, что использование того или иного понятия для какой-либо конкретной цели, операции и так далее требует, как минимум, конкретизации соответствующего понятия. А целевые установки для конкретизации системообразования в праве в данном случае в большей степени связаны не с самим делением, а с конкретизацией способов защиты, которые могут и должны применяться в подобной ситуации.

Больше нас занимают представления о публичном интересе как об особом социальном регуляторе, который одновременно выступает и как объект правовой защиты. В этом смысле обозначим некоторые свои соображения относительно характера взаимодействия права и интересов в целом. Как уже отмечалось выше, признание самого факта существования интереса - вопрос во многом однозначно решенный в социальных исследованиях. Но в области правоведения его решение теснейшим образом увязывается с самим фактом признания либо отрицания того или иного интереса в системе правового регулирования. Исходя из этой логики, многие исследователи весьма схематично говорят об идентификации публичного интереса как интереса, признанного публичным правом.

Однако, как верно замечает Г.В. Мальцев, интерес является активным социальным регулятором не с позволения законодателя, а в силу присущих носителям интересов ментальных и волевых качеств, определяющих линию поведения, которую сам человек для себя выработал в процессе саморегуляции<sup>28</sup>. При этом все интересы могут иметь юридическое значение в зависимости от ситуации, в которой проявляются их регулятивные функции<sup>29</sup>. Незначительные, неучитываемые мелкие интересы участников правоотношений в своей массе воздействуют на правовую жизнь порою не менее регулярно, чем юридически релевантные, т.е. признаваемые в той или иной форме правом, согласованные, упоминаемые в юридической норме интересы<sup>30</sup>.

В полной мере сказанное может быть отнесено и к проблеме публичного интереса. Признание правом, формирование специфических средств его защиты лишь одна из составляющих процесса конкретизации публичного интереса. Публичные интересы существуют и определяют развитие социальной общности до и вне права. Они задают линии поведения масштабных социальных общностей, и формирование правовых средств конкретизации публичного интереса важное, но не единственное направление государственной политики.

Поскольку единственным «первичным субъектом» социальных связей выступает человек, вопрос о трансформации индивидуальных интересов в публичные весьма сложен. Выявляя индивидуальный интерес, не стоит забывать, что он не может быть свободен от внешнего влияния, он находится под воздействием всей системы коммуникаций в социуме, он гораздо шире публичного интереса, и механизмы этого процесса гораздо сложнее.

Определяя публичный интерес, идентифицируя его как таковой, на наш взгляд, вполне возможно обратиться к понятию «публичная сфера», разработанному немецким социальным философом Ю. Хабермасом. По его определению, публичная сфера - это область социальной жизни, в которой формируется общественное мнение, т.е. арена, форум публичного дискурса по поводу социально-политических проблем жизни общества.

В более широком смысле «публичное» в противовес «частному» выступает как сфера реализации присущих любому социуму коммунитарных интересов, т.е. интересов общества в це-

лом. Она включает общественную рефлексию и коммуникации граждан, которые воплощаются в практические действия во имя общего блага. Публичная сфера возникает на перекрестке повседневного «жизненного мира» и мира общественного, гражданского. Она предстает и как форум коллективного поиска гражданами общих целей, средств их достижения, и как область практических воплощений этих целей в систему отношений и институтов, образующих общественный сектор жизни общества.

Базируясь на этом представлении о публичной сфере, можно, во-первых, говорить о публичном интересе как об интересе коллективном, присущем не отдельным субъектам, а социальной общности. Во-вторых, сфера его формирования - сфера социальной коммуникации, общественный сектор жизни общества. И наконец, вопрос о правовой фиксации публичного интереса, о его правовой конкретизации - это один из вопросов, связанных с созданием и использованием средств, методов для достижения общих целей.

В самом общем виде, на наш взгляд, *публичный интерес можно определить как сформировавшуюся в публичной сфере позицию и линию социальной общности, отражающую результат процесса поиска и формирования средств, способствующих достижению общих для членов социальной общности целей и удовлетворению общих потребностей.*

В правовой сфере публичный интерес может выражаться (именно может, не должен) в системе правовых средств, реализация которых способствует достижению общих для членов социальной общности целей.

Помимо сферы обеспечения, гарантий, право способно формировать и сферы артикуляции публичных интересов, определяя правовую форму политической системы общества.

Нам представляется, что развитие теории публичного интереса предполагает сегодня решение, как минимум, нескольких задач.

1. Задача методологического порядка: способно ли общество вообще формировать консолидированный интерес, абсорбировать его на основе всего многообразия несовпадающих, конфликтных частных интересов? Один из вариантов ее решения - концепция общественного выбора (public choice theory) Д. Бьюкенена и Г. Таллока, за которую первому из них присуждена Нобелевская премия.

2. Задача формирования адекватного механизма артикуляции публичного интереса, перевода его в сферу принятия государственно-властных решений. Для этого необходимо формирование публичной сферы в трактовке Ю. Хабермаса.

3. Задача правовой конкретизации публичного интереса, предполагающая принятие правотворческих решений, формирование правоположений судебной практики, развитие интерпретации. Именно в этой части сосредоточивается, на наш взгляд, и проблема формирования средств защиты публичного интереса, которую надлежит рассматривать лишь как одну из возможных форм конкретизации. А адекватное решение этой проблемы, правильный выбор соответствия правовых средств и объекта конкретизации - одна из гарантий безопасности личности, общества и государства<sup>31</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Болгова В.В.* Публичный интерес в параметрических характеристиках // Вопросы экономики и права. 2010. № 19. С. 1308-1312.

<sup>2</sup> Данные теории подробно проанализированы Ю.Г. Долговым. См.: *Долгов Ю.Г.* Охраняемые законом интересы супругов, родителей и несовершеннолетних детей в семейном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9 - 21.

<sup>3</sup> Там же. С. 10.

<sup>4</sup> *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М., 1973. С. 312, 313.

<sup>5</sup> См., например: *Дудич З.З.* Материальные интересы и экономические законы в развитом социалистическом обществе. Минск, 1978. С. 17.

<sup>6</sup> См., например: *Чинакова Л.* Об интересах, их объективности и субъективности // Экономические науки. 1971. № 7. С. 11, 13.

<sup>7</sup> *Здравомыслов А.Г.* Потребности. Интересы. Ценности. М., 1986. С. 96.

<sup>8</sup> См.: *Александров Д.В.* Уровень востребованности категории "интерес" в социологической теории // Социология: теория, методы, маркетинг. 2008. № 2. С. 173.

<sup>9</sup> *Соловьев В.С.* Сочинения: В 2 т. Т. 2. М., 1988. С. 628.

<sup>10</sup> *Першин М.В.* Частно-правовой интерес: понятие, правообразование, реализация: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 48.

<sup>11</sup> См. подробнее: *Болгова В.В.* К проблеме типологии правовой идеологии // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 197. С. 112-117.

<sup>12</sup> *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М., 2011. С. 299.

<sup>13</sup> *Михеева И.В.* Судебная защита публичных интересов // Экономические споры: проблемы теории и практики. 2002. № 3. С. 128.

<sup>14</sup> *Курбатов А.Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 76.

<sup>15</sup> Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2003. С. 667.

<sup>16</sup> *Будак Е.* Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса - основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37.

<sup>17</sup> *Нешатаева Т.Н.* Соответствовать требованиям европейских стандартов. Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 53.

<sup>18</sup> *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 55.

<sup>19</sup> *Толмачева О.* Публичный интерес и корпоративное право // ЭЖ-ЮРИСТ. 2006. № 47.

<sup>20</sup> *Бабкин А.И.* Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. 2003. № 5. С. 58.

<sup>21</sup> *Жеребцова Е.Е.* Институт судебного конституционного контроля. Самара, 2008.

<sup>22</sup> *Александрова Л.А.* Публичность как основание уголовно-процессуального права. М., 2007. С. 14.

<sup>23</sup> *Даньков А.А.* Баланс частного и публичного интересов и его значение в правоприменительной деятельности // Проблемы местного самоуправления. 2005. № 4 (16). С. 23.

<sup>24</sup> *Михеева И.В.* Указ. соч. С. 130.

<sup>25</sup> *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 6.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> См.: *Болгова В.В.* Основы публичного права. Самара, 2009; *Ее же.* Общая характеристика материальных теорий разграничения права на публичное и частное // Право и политика. 2008. № 7. 1566-1569.

<sup>28</sup> *Мальцев Г.В.* Указ. соч. С. 298.

<sup>29</sup> Там же. С. 299.

<sup>30</sup> Там же. С. 300.

<sup>31</sup> *Болгова В.В.* Экономическая безопасность и национальные экономические интересы: некоторые проблемы соотношения // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2008. № 1. С. 93-97.

Поступила в редакцию 05.11.2013 г.