

2. Сами по себе словосочетания "административный суд" и "административное судопроизводство" противоречивы терминологически. Административный – значит, управленческий. У нас уже был такой суд под названием Государственный арбитраж, который разрешал хозяйственные споры по соображениям целесообразности, а не по закону. А судопроизводство и правосудие – это суд по закону, по правде, праведный суд. Таким образом, *Verwaltungsgericht* порождает какой-то искусственно создаваемый тототенный ряд правовых неопределенностей, а то и двусмысленностей.

3. Перспектива создания административных судов, конечно, обнадеживает, но само по себе это не приведет к умножению в обществе и государстве. 5 млрд. руб. затрат на создание административных судов, содержание 3000 судей административных судов, другие затраты на материально-техническое обеспечение и финансовые затраты²² не принесут необходимого социального эффекта ввиду проблем обеспечения равномерности загрузки судей административных судов.

Кроме того, число дел, возникающих из административно-правовых отношений, в том числе и дел об административных правонарушениях, в различных районах различно. Не обеспечат "выравнивания" нагрузки на судей и создание проектируемых межрайонных административных судов. Прежде всего такие суды неудобны населению так же, как неудобны и окружные суды. Основной фактор – расстояние, транспортное сообщение. Выше уже говорилось о трудностях поездки тверяков в окружной административный суд в Ярославль и орловчан – в Брянск. Возьмем жителя села Юенка, что в Воронежской области. Межрайонный административный суд может находиться в пос. Хохол (40 км). А вот как проехать в Хохол или в пору весеннего разлива Дона добраться до Воронежа, если окружной административный суд будет находиться там? 50 км на иномарках – не кроху. Но кто спросил у пенсионера, на какие "дивиденды" он может совершать марш-броски или автопробеги?

4. Кодекс об административном судопроизводстве сам по себе не сделает перспективу более радужной. Что касается Административно-процессуального кодекса, то его назначение мы видим в процессуально-правовом регулировании порядка реализации административной ответственности²³.

5. Процессуально-правовое обеспечение собственно административного судопроизводства

²² См.: Радченко В. Указ, соч. С. 10.

²³ Более подробно см.: Масленников М.Я. К вопросу о структуре Административно-процессуального кодекса // В кн.: Административная ответственность / Под ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хамановой. М., 2001. С. 51–55.

(оставляем эту ветвь правосудия условно) конечно не необходимо, и с этим успешно "справится" будущий ГПК РФ посредством норм, аналогичных содержащимся в гл. 24 и 24¹ ГПК РСФСР, но более совершенных и динамичных.

6. Что касается досудебного, сугубо административного (управленческого) производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, имеющих юридическую перспективу "перераста" в административно-правовые споры (возникающие, например, по социальному Указу от 12 апреля 1968 г. или Закону РФ от 27 апреля 1993 г.²⁴), то оно может быть урегулировано по завершении проекта Федерального закона РФ "Об обращении граждан" с соответствующей отсылкой к ГПК РФ (РСФСР).

7. Сложными являются вопросы финансирования и кадрового обеспечения.

В этой связи решение задачи видится реальным при условии, чтобы дела, возникающие из административно-правовых отношений, оставались в ведении судов общей юрисдикции при рациональной специализации судей. Судебная работа в административных судах более сложна и трудна, чем в иных российских судах, требует высокой профессиональной подготовки, опыта, смелости, мудрости. Нельзя представить, что административные судьи будут "призываться" прямо из выпускников: общие правила о 5-летнем юридическом стаже необходимы.

Кадры судей лучше готовить в судебской среде, и это соображение также в пользу оставления в ведении судов общей юрисдикции дел, возникающих из административно-правовых отношений. Полагаем целесообразным обучение в Академии правосудия и в Институте прокуратуры на платной основе: не должно быть дешевого правосудия в прямом и фигуральном смысле. В названные вузы студентов целесообразно принимать не на первый, а на второй курс из числа студентов-орнитов, поступивших по конкурсу, обучающихся на бюджетной основе, путем тестирования. Это будут достойные студенты, а в перспективе – достойные судьи, прокуроры, следователи – государственные люди.

²⁴ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения заявлений, предложений и жалоб граждан" от 12 апреля 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 35. Ст. 368; Закон РФ от 27 апреля 1995 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685; Собрание законодательства РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

© 2002 г. К. Ю. Тотьев

Прежде чем говорить о благе удовлетворения потребности, надо решить, какие потребности составляют благо
Л.Н. Толстой. 1900 г.

В последнее время в российской и зарубежной юридической литературе значительное внимание уделяется проблемам государственного регулирования экономики. Среди причин, вызвавших к жизни такое возмещение, неизменно называется публичный интерес². В этой связи проблема замыкается на Всероссийской научной конференции "Российское государство и право на рубеже тысячелетий"³. Кроме того, категория публичного интереса упоминается в международных документах (например, в п. 2 ст. 5 и п. 2 ст. 7-bis Конвенции по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 г.), а также в постановлениях Конституционного Суда РФ и решениях Верховного Суда РФ⁴. Но при этом само содержание категории, являясь предметом полярных мнений, зачастую остается без должного внимания. Поэтому актуальным представляется более глубокое и детальное рассмотрение публичных интересов как оснований и пределов государственного регулирования экономики.

В современных публикациях присутствуют различные определения понятия "публичный интерес". Общим для них служит способ его определения через ближайший род и видовое отличие, считающийся основным приемом определения

¹ Доклад Московской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

² См., например: Гудыкин Г.А., Писельская С.Г. Предприниматель-налогоплательщик-государство. М., 1998. С. 23; Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (Предпринимательское право). М., 2002. С. 52; Еришова И.В. Предпринимательское право. М., 1997. С. 52; Предпринимательское (хозяйственное) право. В 2-х т. Т. 1 / Отв. ред. О.М. Олейник. М., 1999. С. 507; Better Regulation Task Force. Principles of Good Regulation. L., 2000. P. 2.

³ См.: Российское государство и право на рубеже тысячелетий (Всероссийская научная конференция) // Гос. и право. 2000. № 7. С. 5–14.

⁴ См., например: п. 5 Постановления Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. (Собрание законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3185) и Решение Верховного Суда РФ от 6 июня 2001 г. (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 2).

любого понятия⁵. В центре сформулированных таким способом определений находится категория "общественный интерес". Но в одних случаях общественный интерес считается родовым признаком⁶, а в других – видовым отличием⁷. Кроме того, само понятие общественного интереса не имеет четкого и однозначного определения ни в законодательстве, ни в научных источниках. Поэтому нам представляется целесообразным начать анализ публичных интересов с исследования общепонятной категории "интерес" и ее преломления в праве.

В гуманитарной литературе содержание понятия "интерес" не получило общепринятого толкования. Часто это понятие соотносится с потребностью (потребность и интерес определяют направленность личности), но не приравнивается к ней. Тем не менее подходы к решению этой проблемы можно классифицировать по трем основным направлениям: 1) теория внешних обстоятельств; 2) теория внутреннего фактора; 3) теория взаимодействия.

Последователи теории внешних обстоятельств видят источник интереса в потребности и считают, что интерес появляется, когда "в силу тех или иных обстоятельств что-либо приобретает некоторую значимость для человека...". Мысли об этом можно встретить еще в работах Гегеля (интерес – то, что "... индивид находит в чем-нибудь"⁸). В такой трактовке интерес предстает как сосредоточенность личности на опреде-

⁵ См.: Кондаков Н.И. Введение в логику. М., 1967. С. 240.

⁶ См.: Крайнов А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Гос. и право. 1999. № 10. С. 92; Российское государство и право на рубеже тысячелетий // Гос. и право. 2000. № 7. С. 9; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 54–55.

⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 5.

⁸ Рихтерштейн С.Д. Основы психологии. СПб., 1999. С. 525.

⁹ Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. М., 2000. С. 204.

ленном внешнем предмете. Тем самым сторонники рассматриваемой теории выделяют несколько свойств интереса: 1) направленность на определенный предмет; 2) осознанная значимость и эмоциональная привлекательность предмета; 3) процессуальный характер интереса, но не тождественен ей. Однако эта теория в достаточной степени не раскрывает такое важное качество интереса, как его принадлежность определенному индивиду (индивидуальность интереса).

Часто юристы присоединяются к мнению о том, что интерес является объективной необходимостью, причиной деятельности субъектов права. В этом контексте подчеркивается объективный характер интересов и возможность рассматривать их как юридические факты. Поскольку в центре внимания здесь находятся имущественные блага, то сторонниками такой позиции являются в основном цивилисты. Они рассматривают интерес как объективное условие существования субъекта, предметом удовлетворения которого служит какое-либо материальное благо¹⁰.

Другие ученые придерживаются теории внутреннего фактора, делая упор на единстве объективной и субъективной сторон интереса. В понимании сторонников рассматриваемого подхода интерес – это "мотив или мотивационное состояние, побуждающее к познавательной деятельности"¹¹. Он возникает на основе внутреннего желания познать действительность. В этой связи особо выделяется волевой момент интереса. В рамках этой теории исследователи пытаются ухватить материальные и идеальные предметы, побуждающие человека действовать, и свойственное ему внутреннее стремление к такому предмету (выбор предмета). В такой интерпретации интерес служит связующим звеном между субъектом и объектом деятельности.

Вслед за некоторыми представителями психологии теории внутреннего фактора придерживаются специалисты в области гражданского процессуального права¹². Они выделяют особый вид интереса – единство ожидания определенного правового результата и мотива (субъективной направленности на этот результат). Кроме того, положениями теории внутреннего фактора (особенно ее психологическим направлением) традиционно руководствуются специалисты в области

¹⁰ См.: Михайлова С.В. Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права // Гос. и право. 1999. № 7. С. 89, 91; Шайнина М. Имущественное страхование // Хоз. и право. 1995. С. 114–115.

¹¹ Психологический словарь / Под ред. В.П. Зинченко, Б.Г. Мещерякова. М., 1998. С. 140.

¹² См.: Висит М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России. М., 2001. С. 64–65.

уголовного права и криминологии¹³. В их интерпретации интерес рассматривается в качестве мотива преступления (внутреннее побуждение лица к действию, причина преступного поведения).

Однако данная теория не объясняет причин существования интереса как внутреннего фактора независимо от самого человека. Кроме того, в рамках этого подхода остается объяснение того факта, что у разных людей могут быть одинаковые интересы (общность интереса). Последнее обстоятельство приобретает особое значение с точки зрения проблемы публичного интереса.

Недостатки указанных выше воззрений породили в качестве третьего подхода к рассматриваемой проблеме теорию взаимодействия. Сторонники этой концепции (среди них есть и юристы) природу и реализацию интереса связывают с общественными отношениями.

Одним из направлений теории взаимодействия является рассмотрение интереса как особого проявления потребности в данных общественных отношениях, направляющего деятельность каждого так, чтобы сделать возможным реальное потребление предмета¹⁴. В этой трактовке интересы могут проявляться только в случае, когда субъект участвует в различных общественных отношениях и взаимодействует с другими лицами.

К теории взаимодействия можно отнести позицию, выработанные по проблеме интереса правовой доктриной. Так, в литературе по праву можно встретить суждения о существовании особого юридического интереса (юридической заинтересованности). Он заключается в правоотношении, к возникновению (изменению или прекращению) которого стремится субъект права, а также в юридических фактах, на основании которых возникает данное правоотношение (например, в решении юрисдикционного органа, связанное со спорным правоотношением). Особенно наглядно эта позиция проявляется в сфере гражданского процессуального права, где отмечается, что интерес истца "может заключаться в устранении сомнения в том, существует ли данное правоотношение и, соответственно, в судебном установлении определенности в его существовании..."¹⁵.

Интерес может заключаться также в подтверждении прав требования истца и принудительном исполнении обязанности должника, если оно не исполнено добровольно (интерес в судебной защите).

¹³ См.: Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2000. С. 163–164; Назаренко Г.В. Вина в уголовном праве. Орел, 1996. С. 44; Наутова А.В. Российское уголовное право. Общая часть. М., 1996. С. 229–230; Рарог А.И. Вина в советском уголовном праве. Саратов, 1987. С. 142–143.

¹⁴ См.: Бердяцкий В.О. Интересы и их роль в обществе. Омск, 1990. С. 21.

¹⁵ Гурвич М.А. Учение об иске. М., 1981. С. 15.

Интерес выступает здесь как особое общественное отношение, урегулированное нормами права.

Все перечисленные подходы носят междисциплинарный характер и не замыкаются лишь в одной научной области, как это иногда преподносится в юридической литературе. Несмотря на явные различия, в них можно выделить общие моменты: 1) субъектом интереса выступают отдельные индивид или социальная группа; 2) интерес служит продолжением потребности; 3) интерес связан с целенаправленной деятельностью (формой проявления интереса) и является ее причиной; 4) интерес отличается своей предметностью и измеченностью; 5) интерес зависит от условий существования человека; 6) интерес имеет характерные для него способы реализации; 7) интерес служит объектом правовой охраны (защиты) и условием применения нормативных предписаний.

Следует также отметить, что интерес – элемент динамической системы общественных отношений. С этих позиций приведенные выше точки зрения не противоречат друг другу, поскольку отражают последовательные этапы реализации (развития) интереса: 1) объективное существование нужды как предпосылка интереса; 2) осознание интереса как предпосылки деятельности субъекта; 3) целенаправленная деятельность и ее результат как реализованный интерес. Указанные свойства интереса (объективные и субъективные, субъектные и объектные, статические и динамические) необходимо учитывать и при использовании в праве категории "публичный интерес".

¹⁶ См., например: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. М., 1999. С. 226; Орлов М.Ф. Объективное, субъективное и юридическое // Правоведение. 1972. № 3. С. 94–98; Полянская Г.Н., Силин Р.Д. Еще раз о соотношении объективного и субъективного в праве // Правоведение. 1972. № 4. С. 104–105; Титова Л.Б. О системном подходе к праву // Сов. гос. и право. 1986. № 10. С. 51.

природы права не сгносологической, а с онтологической точки зрения. В этом контексте право признается одним из элементов правовой системы и рассматривается как результат функционирования двух других ее компонентов – правосознания и правовой деятельности.

Указанное сходство интереса и позитивного права не случайно, поскольку они тесно связаны друг с другом. Ни интерес, ни право не могут быть изолированы от экономических условий деятельности и сознания участников общественных отношений. Формирование позитивного права было предопределено потребностью создать стабильные условия деятельности и преодолеть столкновение социальных интересов. Именно право должно гарантировать функционирование и развитие единого социального организма¹⁷. Таким образом, само объективное право детерминировано интересами общества. При создании нормативных правовых актов законодатель должен учитывать интересы участников общественных отношений, подбирая для их реализации адекватные правовые средства. Объективное право по отношению к субъекту права является условием его деятельности. Следовательно, оно может оказывать существенное влияние на формирование интересов субъекта и его деятельности. Особенно важно учитывать это в тех сферах экономики, где существует интенсивное публичное правовое регулирование рынка.

С точки зрения позитивного права принципиально важно, что норма права может и должна мотивировать совершение или воздержание от совершения указанных в ней поступков¹⁸, тем самым создавая реальный интерес в реализации юридических требований. Общество и его члены "нуждаются для удовлетворения своих жизненных интересов в обеспечении власти над предметами внешнего мира, людьми и вещами. Объективное право определяет условия, при которых оно признает и защищает подобную власть"¹⁹. Важнейшим свойством права служит его обязательная нормативность, позволяющая распространить правила на все население страны. Это свойство права роднит его с публичным интересом и позволяет его защищать.

Помимо родового признака в определении понятия "публичный интерес", должно присутствовать и видовое отличие. Оно призвано отграничить публичный интерес от всех иных видов интереса. Применительно к публичному интересу таковым следует считать его публичность.

¹⁷ См.: Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. М., 2000. С. 16–17; Яни Л.С. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 5–7.

¹⁸ См.: Отрошников Г.С. Правовое осознание действительности. М., 1969. С. 40; Хафизова Р.О. Общее учение о правовом отношении. М., 1974. С. 111.

¹⁹ Роттенберг Ф. Общее учение о праве. М., 1897. С. 5.

У этого понятия нет однозначного толкования. В общих и специальных словарях ему соответствует два значения²⁰. Во-первых, публичность означает гласность, открытость для публики. Именно в такой трактовке российский законодатель использует этот термин, когда речь идет о публичной отчетности коммерческих и некоммерческих организаций. Так, ст. 16 Федерального закона "О бухгалтерском учете"²¹ от 21 ноября 1996 г. обязывает открытые акционерные общества, кредитные и страховые организации, биржи и фонды, создающиеся за счет частных, общественных и государственных средств, публиковать свою годовую бухгалтерскую отчетность. К этому примыкает и несколько иное, но связанное с первым, понимание публичности. Речь идет о неопределенном круге лиц, о любом субъекте волеизъявления (в качестве примера приведем п. 1 ст. 426 ГК РФ). Имеется в виду общепризнанная публичность, а не публичность как таковая. Несомненно, этот оттенок публичности так же должен присутствовать в определении понятия "публичный интерес". Во-вторых, публичность предполагает осуществление различных действий для отграничения публичных целей от частных. Действия (исполнение функций) от имени государства также считаются публичными (см. п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г.²², п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г.²³ и п. 8 Постановления Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г.²⁴). Именно в такой интерпретации применяется термин "публичный" в понятии "публичный интерес".

Таким образом, публичность (общность) такого интереса означает, что его субъектом (носителем) выступает общество как организационное целое. Наиболее подробное описание общества дается в социологии, где общество является важнейшим предметом исследования. Здесь под обществом принято понимать совокупность различных социальных групп и отношений между ними, складывающихся в процессе их совместной деятельности.²⁵

²⁰ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 547; Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 419; Толковый словарь русского языка. В 4-х т. Т. 3 / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1996. С. 1068; James J.S. Stroud (s) Judicial Dictionary. L., 1974. V. 4. P. 2186-2187.

²¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 48. Ст. 5369.

²² Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

²³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1015.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.

²⁵ См.: Кравченко А.И. Социология. Екатеринбург, 1998.

С. 182; Краткий словарь по социологии / Под ред. Д.М. Ганишина. Н.И. Латина. М., 1989. С. 204; Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 436.

Объединяющим началом в любой социальной группе выступают общие интересы и цели ее членов. Наибольшую степень общности обладают интересы всего общества (общественные интересы). Они отражают базовые нужды людей, к которым относятся физиологические потребности, потребности в безопасности, принадлежности, признании и самоактуализации. В качестве социальных условий, необходимых для их удовлетворения, выступают права человека: свобода слова, свобода выбора деятельности, свобода самовыражения, свобода творчества, право на получение информации, право на самозащиту.²⁶ Согласно ст. 2, 7-8 Конституции РФ государство обязано защищать эти общественные интересы.

Любое общество является сложной социальной системой и не сводится лишь к сумме составляющих его индивидов. Точно также интересы общества не сводятся к сумме частных интересов его членов. Они во многом диктуются необходимостью социального развития и нацелены в будущее, что доказывает следующий пример. По данным Министерства здравоохранения России в нашей стране курит 80% населения²⁷. Если бы общественные интересы сводились к простой сумме индивидуальных потребностей, то государство, выражая настроение большинства населения страны, должно было бы принимать законы о максимальном стимулировании курения табака. Однако об обратном говорит принятие Федерального закона от 10 июля 2001 г. "Об ограничении курения табака"²⁸, определяющего правовые основы ограничения курения табака в целях снижения заболеваемости населения.

То же самое можно проследить и на примере городов. Половина жителей крупных российских городов избегает налогообложения своих доходов с помощью незаконных методов²⁹. Однако это не означает, что все общество заинтересовано в отказе от сбора налогов. Свидетельством тому служат ст. 57 Конституции РФ и ст. 8 Налогового кодекса РФ, закрепившие обязанность каждого налогоплательщика платить законно установленные налоги (сборы). Более того, согласно ст. 3 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации"³⁰ от 10 октября 1995 г. вопросы введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты, не могут выноситься на референдум Российской Федерации. Все это доказывает необоснованность количественного

²⁶ См.: Маслюк А.Г. Мотивация и личность. СПб., 1999. С. 16, 90.

²⁷ См.: Ведомости. 2001. 15 июня.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2942.

²⁹ См.: Ведомости. 2001. 15 мая.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

венной теории общественных интересов, механически сводящей последние лишь к простой сумме частных интересов.

В качестве публичных интересов могут признаваться не только потребности общества в целом, но и интересы крупных социальных групп. Массовость носителей интереса в этом случае имеет важное значение. В юридической литературе обосновано отмечается, что наличие статистически значимой группы лиц, объединенных общим интересом, свидетельствует о существовании публичного интереса³¹. Экономической общности общественных благ служит невозможность ограничить доступ к ним большого количества потребителей, когда отдельный носитель интереса как бы растворяется, выступая лишь в качестве представителя той или иной социальной группы.³²

Например, в сфере экономики такой массовой социальной группой являются потребители, интересы которых отражены в законодательстве о защите прав потребителей. Так, в преамбуле Закона РФ "О защите прав потребителей" (в ред. Федерального закона от 9 января 1996 г.)³³ потребители называются в качестве носителей особых интересов, для государственной и общественной защиты которых создается специальный правовой механизм. В ряде случаев законодатель прямо не называет потребителей в числе субъектов охраняемого интереса, но подразумевает их таковыми. Например, в антимонопольном законодательстве потребитель не рассматривается как субъект, интересы которого могут пострадать в результате недобросовестной конкуренции (ч. 7 ст. 4 Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"³⁴ от 22 марта 1991 г. и ч. 6 ст. 3 Федерального закона "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"³⁵ от 23 июня 1999 г.). Но стремление государства в процессе предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции защитить именно их потребности как участников рыночных отношений не вызывает сомнений. Более того, в конкурентном законодательстве ряда стран интересы

особых государственных интересов в юридической науке до сих пор не получили однозначного решения³⁶. На этот счет существует два полярных мнения. Одно из них признает, а другое отрицает существование самостоятельного государственного интереса.

Признание особого государственного интереса основано на теории противопоставления государства и гражданского общества. Однако в юридической литературе отмечается значительная

сы потребителей прямо рассматриваются как составная часть публичных интересов³⁶.

В российском законодательстве общественные интересы выступают не только как цель применения правовой нормы, но и как юридический факт. В таком качестве общественные интересы упоминаются в п. 2 ст. 5 Закона РФ "О государственной пошлине"³⁷ от 9 декабря 1991 г., п. 2 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса РФ, п. 2 ст. 188 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"³⁸ от 8 января 1998 г., п. 2 ст. 14 Федерального закона "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг"³⁹ от 5 марта 1999 г., п. 7 ст. 31 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества"⁴⁰ от 21 декабря 2001 г.

Почти всегда законодатель связывает общественные интересы с государственным. И очень часто в качестве такой связи выступает конъюнкция (союз "и"). Тем самым законодатель подчеркивает два момента: 1) государственные интересы не охватывают все общественные потребности; 2) государственные интересы не следует противопоставлять общественным и наоборот.

Примечательно, что общественные интересы упоминаются в законодательстве наряду с государственным в тех случаях, когда речь идет о защите таких интересов в суде. Следовательно, таковое различие статуса субъектов, имеющих право представлять указанные интересы в юрисдикционном органе, но не с позиции качественных различий между государственными и общественными интересами.

При этом сам по себе вопрос и существовании особых государственных интересов в юридической науке до сих пор не получил однозначного решения⁴¹. На этот счет существует два полярных мнения. Одно из них признает, а другое отрицает существование самостоятельного государственного интереса.

Признание особого государственного интереса основано на теории противопоставления государства и гражданского общества. Однако в юридической литературе отмечается значительная

³⁶ См.: Varady T. The Emergence of Competition Law in (Former) Socialist Countries // The American Journal of Comparative Law. 1999. V. 47. № 2. P. 249-250.

³⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1992. № 11. Ст. 521.

³⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 222.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁴¹ См., например: Завидская Л.Н. Указ. соч. с. 45; Кудринов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 75.

абстрактность идеи гражданского общества, которая не отвечает существующей действительности. Современное общество нигде не находится вне воздействия права и государства и не противопоставляется им⁴².

Поэтому, если исходить из понимания государства как общества, которое агрегировано и устроено публично-властным способом⁴³, то приходить к признанию, что государственные интересы тождественны общественным.

Однако все же законодатель в нормативных правовых актах эти интересы разделяет. Поэтому с нормативной точки зрения правомерно считать, что категория "публичные интересы" охватывает как общественные, так и государственные потребности. Следовательно, общественные интересы правильно рассматривать в качестве разновидности публичных интересов.

В тоже время необходимо разграничивать государство и государственный аппарат, который склонен выдавать свои ведомственные интересы за общественные. Государственный аппарат выступает не носителем, а представителем (агентом) публичного интереса. Поэтому в законодательстве о государственном регулировании экономики должны использоваться адекватные правовые средства, не позволяющие чиновникам реализовывать под видом публичных свои собственные интересы.

Агентом публичного интереса могут быть также негосударственные организации. В частности, к ним следует отнести общественные объединения потребителей, которым предоставлено право в судебном порядке защищать интересы неопределенного круга потребителей. На основании ст. 46 Закона РФ "О защите прав потребителей" они вправе предъявлять иски о признании действий предпринимателей противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий. Положительное судебное решение об этом доводится до субъектов интереса (потребителей) через средства массовой информации.

К агентам публичного интереса следует также отнести саморегулируемые организации. Так, на основании ст. 15-16 Федерального закона "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" саморегулируемые организации обязаны осуществлять контроль за исполнением своими участниками (членами) законодательства Российской Федерации о защите прав и

⁴² См.: Чернявский З.М. Гражданское общество: опыт исследования // Гос. и право. 1992. № 6. С. 150-151; Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности, философия права и позитивное право // Право и политика. 2000. № 8. С. 12.

⁴³ См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Гос. и право. 2001. № 7. С. 5.

законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг. За нарушение установленных правил и стандартов саморегулируемые организации вправе применить к нарушителю санкции вплоть до его исключения из числа своих участников. Защите публичных интересов служат также компенсационные фонды саморегулируемых организаций, применяемые для возмещения понесенного инвесторами (физическими лицами) ущерба в результате деятельности профессиональных участников этой организации.

Любой интерес имеет предметный характер. Поэтому публичный интерес выражается не только в субъектах, но и в предметах публичного интереса. Его предметом служит то благо, которое необходимо для функционирования и развития социальных групп. Обычно законодатель обозначает его в форме целей и принципов соответствующих законов.

Так, например, в п. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Тем самым создается конституционно-правовая основа для обеспечения баланса частных и публичных интересов, соразмерного ограничения конституционных прав участников общественных отношений. За период с февраля 1996 г. по февраль 2002 г. Конституционный Суд РФ принял более двадцати постановлений, непосредственно посвященных толкованию конституционных положений о защите публичных интересов и обеспечении баланса публичных и частных интересов. Приведенные цели служат критерием для введения мер государственного регулирования экономики. В частности, подобные критерии перечислены в ст. 4 Федерального закона от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности"⁴⁴.

Целям отражения в законодательстве публичных интересов служат также принципы осуществления государственной деятельности по защите этих интересов. Однако в ряде случаев они носят декларативный характер и лишь обозначаются законодателем. Например, в ст. 3 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"⁴⁵ от 8 августа 2001 г. провозглашено более десятка различных принципов защиты прав предпринимателей в сфере государственного регулирования экономики. Однако последовательно эти принципы

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. (Ч. 1). Ст. 3430.

⁴⁵ См.: там же. Ст. 3436.

ни в указанном Законе, ни в других нормативных актах не проводятся. В этом смысле в юридической литературе справедливо обращается внимание на то, что принцип права должен придерживаться прежде всего сам законодатель⁴⁶.

Таким образом, публичный (общий) интерес следует определить как жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве.

Публичный интерес является законным (правовым) интересом, поскольку он отражается в законодательстве, соответствует ему, охраняется и защищается на основании закона уполномоченными субъектами. В юридической доктрине под законным интересом обычно понимают дозволенность определенного поведения и связывают его с субъективным правом. В этом смысле законные и публичные интересы роднит то, что те и другие — это юридически значимые интересы, удовлетворение которых основано на законе. Но

⁴⁶ См.: Малева Н.С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Гос. и право. 1996. № 6. С. 13.

их содержание, реализация и способы охраны (защиты) различны. Законный интерес защищается путем пресечения противоправных действий, а не путем защиты возможностей лица. Если законный интерес является дозволенным (не запрещенным) стремлением лица к удовлетворению его потребностей⁴⁷, то публичный интерес указывает на обязанность государства осуществлять соответствующую этому интересу деятельность.

Ошибочно думать, что охрана публичного интереса стала возможной лишь в последние годы. Законодательное регулирование удовлетворения потребностей крупных социальных групп существует едва ли ни со времен римского права⁴⁸. Однако в настоящее время публичный интерес рассматривается как неперемнный атрибут социального государства, и проблема правового оформления его реализации (выявления, охраны и защиты) еще долго будет оставаться актуальной для юридической науки.

⁴⁷ См.: Митусова Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 120-123.

⁴⁸ См.: Покровский И.А. История римского права. СПб., 1998. С. 176-179.