

ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ
С УЧАСТИЕМ РФ© 2008 г. А. А. Кузин¹

Тема публичного интереса постоянно привлекает внимание философов, социологов, представителей иных наук, в том числе и юриспруденции. Однако, если в философии или социологии тематика публичного интереса раскрывается, скорее, в теоретической плоскости, то для юристов – это не только задача теоретического анализа, но и правоприменения. При том, что ни в одном нормативном правовом акте нет четкого определения публичного интереса, хотя в названии и содержании целого ряда таких актов встречается, например, понятие “государственный интерес”².

Прежде чем говорить о публичном интересе, важно определиться, а что такое интерес вообще?

В общефилософском плане понятие “интерес” тесно связано с понятием “потребности”. Оставляя в стороне многочисленные дискуссии по этим вопросам в научной литературе, ограничимся тем подходом, который исходит из определения потребности как свойства субъектов, раскрывающихся в их отношении к необходимым условиям существования. Потребности представляют собой именно свойства социальных субъектов, а не их состояния. Отметим, что в данном случае речь идет не только об организмических потребностях (в пище, одежде и пр.), но и обо всех других, какие необходимы гражданам для их существования как социальных субъектов (в знаниях, во взаимопомощи и пр.). Потребности предписаны человеку его “родовой природой”, с которой сознание должно считаться как с данностью. При этом интерес – это свойство субъекта, в котором выражается его отношение к необходимым средствам удовлетворения потребности. Именно в таком смысле применяется категория “интерес”, например, в гражданском праве. Так, в ч. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ говорится, что “граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе”³.

Далее возникает не менее сложный вопрос: а что означает “публичный интерес”? Следует обратить внимание, что в литературе понятия “всеобщий интерес” и “публичный интерес” часто рассматриваются

как синонимы. Однако есть некоторые особенности, на которые необходимо обратить внимание. И всеобщий, и публичный интересы выражают интересы больших социальных групп. Но всеобщность в данном случае подчеркивает, что это интересы всего общества, в то время как публичный интерес подразумевает интересы и больших социальных групп, и общества в целом. В этой связи можно говорить о публичных интересах Российской Федерации, субъектов РФ, а также прочих публично-правовых образований. В то же время относительно социальной структуры общества такие интересы могут быть рассмотрены применительно к большим (в социологическом понимании) социальным группам (стратификационным, этническим, профессиональным, демографическим и пр.).

Возникает сложный вопрос по поводу иерархии этих интересов. На наш взгляд, эту иерархию нельзя строить по степени общности: в начале интересы общества вообще, а затем и иных социальных групп. Необходимо учитывать только один критерий: на первом месте должны быть интересы, способствующие нормальному и гармоничному воспроизводству всего социума, его дальнейшему развитию.

Если такое воспроизводство и развитие – сформулированная в достаточно абстрактном виде цель, то средством для нее может выступать реализация интересов общества вообще, отдельных социальных групп и личностей, т.е., в том числе частных интересов. Касаясь последних, нельзя забывать, что зачастую учет и реализация именно частных интересов способствует достижению сформулированной выше цели. Поэтому выстроить сразу и навсегда иерархическую систему интересов, чье удовлетворение только во благо общества, нельзя. Ее надо постоянно пересматривать с учетом изменившихся социальных реалий. Как справедливо отмечал В.Д. Мазаев: “Публичный интерес, по видимому, должен выражаться в более общих формулах, которые отражают в идеальном виде конечную цель или стремление к цели, но не определяют средства достижения этой цели. Другое дело, что в социальном процессе средства сами по себе могут иметь такое значение, что затенят собой цели”⁴.

Однако здесь мы сталкиваемся с необходимостью уточнения: как понимается по своей субстанциональной природе публичность интереса? В истории общественной мысли сложились два подхода к такому пониманию – номиналистический и реалистический. Номиналистический подход исходит из того, что публичный интерес – это результат конкретного взаимодействия частных интересов. Реалистический подход трактует публичный интерес как нечто, находящееся над част-

¹ Аспирант Всероссийской государственной налоговой академии при Правительстве РФ.

² См.: Федеральный закон “О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами” от 14 апреля 1998 г.; Указ Президента РФ от 18 августа 1996 г.; Постановление Правительства РФ “Об утверждении положения о межведомственной комиссии по защите государственных интересов, прав потребителей и отечественных товаропроизводителей в сфере производства и реализации алкогольной продукции” от 12 августа 1994 г. и пр.

³ Гарант. 2007. 1 сент.

⁴ Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 73.

ными интересами, несводимое к ним и первичное по отношению к таким интересам. Эти два подхода по-разному отражаются и в законодательной практике. Если первый предполагает создание на законодательном уровне таких условий, которые способствуют максимальному развитию частных интересов и через это развитию самого общества, то второй подход изначально ориентирован на реализацию публичных интересов, которые могут быть не связаны с частными.

В реальном законотворчестве, как правило, отражается сочетание названных подходов, с превалированием то одного, то второго на разных этапах развития общества и государства. Это находит отражение в двух моделях законодательной политики государства. Первая модель строится на развитии публичного интереса через наиболее полную реализацию частных интересов. Другая – предполагает ограничение проявлений частного интереса, ссылаясь на необходимость наиболее полного удовлетворения публичных интересов. Но в любом случае важно подчеркнуть, что необходима гармонизация публичного и частного интересов, поскольку один невозможен без другого.

К сожалению, на практике часто встречаются нарушения баланса интересов, когда государство либо попустительствует удовлетворению частных интересов в ущерб публичным, либо, ссылаясь на публичность, подавляет частные интересы. В любом случае итогом является дисбаланс во взаимоотношениях интересов.

Некоторые авторы отмечают, что один из существенных признаков публичного интереса – признание его государством. В частности, Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как “признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития”⁵. Следует отметить, что признание государством в равной степени необходимо не только публичному, но и частному интересу, дабы создать гарантии его правового обеспечения.

Но означает ли, что публичный и государственный интересы – это одно и то же?

Анализ современной литературы по этой теме показал, что многие авторы до сих пор находятся в плену стереотипов, порожденных гегелевской философией права. Хотя выдающийся философ разделял государство и гражданское общество, но для него именно государство являлось воплощением всеобщих (публичных) интересов (“цель государства есть всеобщий интерес”⁶). В то время как в гражданском обществе происходит реализация лишь особенных, частных интересов: здесь каждый для себя есть цель, все другие значимы лишь как средства для ее достижения. Но, “способствуя осуществлению моей цели, я способствую и осуществлению всеобщего, а оно, в свою очередь, способствует осуществлению моей цели”⁷. Лишь государство, по Гегелю, дает наиболее полное осуществление особенных, а вместе с тем и всеобщих интересов, поскольку наступает состояние единства особенного и всеобщего интересов. И в этом плане понятия “государ-

ственный интерес” и “всеобщий (публичный) интерес” совпадают.

Идея тождественности государственных и всеобщих (публичных) интересов стала определяющей и для целого ряда современных авторов, которые часто заменяют одно понятие другим, рассматривая их как синонимы. Однако тем самым закрепляется стереотип: только государство может выражать публичные интересы.

Наконец, нельзя не обратить внимания на еще одно положение, нашедшее отражение в гегелевской философии права: государство как воплощение разума. “Государство – это шествие Бога в мире; его основанием служит власть разума, осуществляющего себя как волю”⁸. И если общество – воплощение “нужды и разума”, то субстанциональной основой государства выступает разум. Поэтому подлинное государство – это всегда реализация разумного. Следовательно, оно всегда стремится к выражению всеобщего (публичного) через максимальное развитие частного (особенного).

Современное законодательство и теоретические наработки во многом закрепляют подобные идеи гегелевской философии права. Государственные и публичные интересы рассматриваются как идентичные, и само государство определяет, исходя из своей разумности, что является воплощением публичных (государственных) интересов.

При всем нынешнем критически-негативном отношении к марксизму (не во всем справедливом) обратимся к работам К. Маркса, который одним из первых провел тщательный анализ гегелевской философии права. Еще в период работы в “Рейнской газете” Маркс начинает приходить к выводу, что многие положения гегелевской философии права не подтверждаются на практике. Итогом переосмысления этой философии явилась работа Маркса “К критике гегелевской философии права. Введение”, где он четко обозначил расхождение с Гегелем в области философии права. Они касались в первую очередь понимания всеобщего (публичного) интереса и, в частности, того положения, что государство всегда выражает публичный интерес. При господстве бюрократии, писал Маркс, государственные задачи превращаются в канцелярские, а канцелярские задачи выдаются за государственные. “Превращение государственных дел в должности имеет своей предпосылкой отрыв государства от общества”⁹. Для характеристики отрыва государства от общества Маркс использовал гегелевскую категорию “отчуждения”.

В демократическом государстве, где развит институт гражданского общества, где сформирован и законодательно закреплён механизм контроля этого общества над государством, где понятие “государство” не сузилось до понятия “чиновничий аппарат”, там, действительно, государство стремится выражать публичные интересы, связанные с развитием на эффективное и гармоничное социальное развитие. В этой связи становится не совсем понятным подразделение государственных интересов на публичные и собственно государственные (как политического института)¹⁰. Исходя

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

⁶ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 294.

⁷ Там же. С. 229.

⁸ Там же. С. 284.

⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 278.

¹⁰ См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.

из самого предназначения государства, все его интересы, даже как особого политического института, должны быть направлены на реализацию публичных интересов.

Но таково положение дел в теоретическом измерении. В действительности сразу возникает множество вопросов: как определить эти публичные интересы и кто их должен определять? Переложить эту задачу только на “разумное” государство нельзя. Хотя, безусловно, это в первую очередь задача самого государства.

Но, как уже говорилось, и само гражданское общество должно с помощью определенных механизмов, в том числе и правовых, решать подобные задачи (референдумы, выборы, независимые экспертизы и пр.). Кроме того, оно должно иметь и рычаги воздействия на государство, систему эффективного контроля. Здесь важно избегать крайностей: с одной стороны, чиновничий аппарат под лозунгом защиты публичных интересов не должен удовлетворять свои частные интересы; с другой, – не должны приниматься и популистские законы, принятые под давлением масс, но не оправданные с точки зрения дальнейшего эффективного развития общества.

Гражданское общество обладает огромной сдерживающей силой, не позволяющей государству нарушать права граждан, выдавать интересы государственного аппарата за публичные. Но гражданское общество и само нуждается в правовом регулировании. Не стоит забывать, что оно представляет собой сферу реализации частных интересов, которые могут противоречить общим, приходиться в столкновение с другими частными интересами.

Итак, по своему правовому статусу именно государство должно в первую очередь выражать публичные интересы. Но другое дело, как оно трактует эти интересы на конкретном этапе исторического развития, выражает ли оно данные интересы, как и в каком объеме реализует¹¹.

Можно констатировать, что в законодательстве фиксируется лишь статус-кво, сложившееся положение дел в соотношении публичных и частных интересов. В этом плане представляет интерес проблема участия государства как выразителя публичного интереса в гражданско-правовых отношениях. С одной стороны, гражданское законодательство отражает меру вмешательства государства в сферу частных интересов; с другой, – само государство становится участником гражданско-правовых отношений. Отсюда, проблема сочетания публичного и частного начал в функционировании государства в сфере гражданско-правовых отношений.

Публичное начало, властная сущность государства закреплена Конституцией РФ¹², согласно которой государство определяет основные направления и приоритеты своей экономической политики, устанавливает с помощью нормативных правовых актов общие (единые) правила поведения для всех субъектов гражданско-правовых отношений, обеспечивает, контролирует их соблюдение силой государственного принужде-

ния, координирует деятельность всех участников экономических отношений, защищает их законные права и интересы, разрабатывает основы правового положения физических и юридических лиц, а также самого государства как субъекта гражданского права и пр.

Одновременно ГК РФ прямо указывает на государство как на субъект гражданского права. В п.1 ст.2 ГК РФ говорится: “...в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования”.

Более 30 статей ГК РФ посвящены непосредственно государству. ГК РФ определяет основы гражданско-правового статуса Российской Федерации в гл. 5, хотя нормы, относящиеся к раскрытию данного статуса, размещаются и в других статьях кодекса, а также в ряде федеральных законов.

Таким образом, деятельность государства в гражданском обороте вводится в правовые рамки, и оно становится равноправным участником гражданско-правовых отношений. Российская Федерация является собственником, может совершать гражданско-правовые сделки, быть носителем иных гражданских прав и нести ответственность по своим обязательствам.

Участвуя в гражданско-правовых отношениях, государство должно соблюдать установленные им же правила, обусловленные природой регулируемых отношений (в том числе оно само устанавливает и порядок собственного участия в таких отношениях). При этом должно неукоснительно выполняться одно из важнейших требований гражданского оборота, а именно: государство “не должно использовать свои властные prerogatives для того, чтобы произвольно менять в своих интересах гражданско-правовые нормы или навязывать контрагентам свою волю в конкретных правоотношениях, иначе рыночный (имущественный) оборот не сможет нормально функционировать, а необходимая ему частноправовая форма будет разрушена”¹³.

Как справедливо отмечают некоторые авторы, “особое положение государства как субъекта гражданского права определяется и проявляется не в его отношениях с другими субъектами – гражданами и юридическими лицами, а в природе его существования и образования”¹⁴. Но особые качества правосубъектности государства, “проистекающие из объединения в одной структуре и политической организации, облаченной властными prerogatives, и субъекта хозяйствования, не должны изменить природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превратить их в смешанные отношения с элементами власти-подчинения”¹⁵.

Одновременно нельзя не признать, что наличие в числе субъектов гражданского права такого участника, как государство, неизбежно ведет к тем или иным проявлениям элементов его публичного начала. В этой связи представляется достаточно обоснованной позиция Г.Ф. Шершеневича, отвергавшего теорию

¹¹ См.: Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. В.А. Белова. М., 2007. С. 62–64.

¹² См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Официальное издание Администрации Президента РФ. М., 2007.

¹³ Гражданское право. В 4-х т. Т. 1 Общая часть / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2005. С. 374.

¹⁴ Гражданское право. В 2-х т. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2004. С. 107.

¹⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. М., 2005. С. 183.

двойственности государства, согласно которой оно разделяется на государство как субъект публичного права и государство (казну) – как субъект частного права, поскольку при таком положении создается впечатление, что государство по своему желанию принимает тот или иной образ¹⁶. Даже участвуя в гражданском обороте, государство должно выражать публичные интересы, выполняя предназначение как публично-правового образования.

Поэтому ГК РФ, провозглашая в п.1 ст.125 равенство государства с иными участниками гражданских правоотношений, в следующем пункте делает оговорку о том, что нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, применяются по отношению к государству в том случае, если иное не предусмотрено законом или не вытекает из особенностей статуса данного субъекта.

По содержанию гражданская правоспособность РФ является достаточно обширной, но все-таки ограниченной, в связи с чем в юридической литературе она получила название специальной. Специальная гражданская правоспособность Российской Федерации «привязана» к административной правосубъектности Российского государства и ограничена ее рамками.

К Российской Федерации, исходя из особенностей ее правового положения, не могут быть применены, в частности, определенные нормы гл. 4 ГК РФ «Юридические лица» (среди них ст. 49 ГК РФ «Правоспособность юридического лица», ст. 51 «Государственная регистрация юридических лиц», ст. 54 «Наименование и место нахождения юридического лица», ст. 55 «Представительства и филиалы», а равно ст. 61, 62, 63, 65 ГК РФ, посвященные ликвидации юридического лица).

В ряде норм содержатся указания, предусматривающие ограничения в специально установленных случаях. Например, РФ не может выступать в качестве доверительного управляющего¹⁷.

Иногда выделение данных субъектов связано с необходимостью создания для них специального правового режима¹⁸.

Одновременно ГК РФ закреплены правила, которые применяются исключительно к РФ и другим государственным образованиям. Сюда относятся: ст. 16 ГК РФ – о возмещении убытков, причиненных гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц, ст. 115 ГК РФ – о субсидиарной ответственности Российской Федерации по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества,

ст. 212, 214 ГК РФ – о праве собственности РФ, ст. 279 и 281 ГК РФ – о выкупе имущества для государственных или муниципальных нужд, ст. 306 ГК РФ – о последствиях принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности, ст. 817 ГК РФ, признающая, что заемщиком в договоре государственного займа могут быть только Российская Федерация или субъект РФ, ст. 840 ГК РФ – о случаях субсидиарной ответственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при невозврате гражданам банками вкладов, ст.1063 ГК РФ – о вступлении РФ и прочих государственных образований в качестве организаторов лотерей, тотализаторов и других, основанных на риске игр, ст. 1069, 1070, 1071, 1081 ГК РФ – о специальных случаях возмещения вреда гражданам и юридическим лицам за счет казны субъектов, указанных в гл. 5 Кодекса.

Российская Федерация и другие государственные образования могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам. Для того чтобы подчеркнуть, что государство участвует в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного осуществления публичной власти, некоторые авторы полагают необходимым ввести понятие «целевая правоспособность государства»¹⁹. Эти авторы считают, что государство как субъект гражданско-правовых отношений обладает целевой гражданской правоспособностью, ибо его деятельность направлена на выполнение публичных функций, определенных источниками публичного (конституционного) права.

На наш взгляд, введение данного понятия с теоретической точки зрения вполне оправданно, поскольку еще раз позволяет подчеркнуть, что, вступая в гражданско-правовые отношения, государство должно строго выполнять свое предназначение, установленное Конституцией РФ и другими законами. Но с точки зрения правоприменения, различие между целевой и специальной правоспособностью не очевидно, поскольку специальная правоспособность того или иного субъекта гражданских правоотношений связана с целями и предметом его деятельности, определенными законом или иными нормативными правовыми актами. Хотя следует признать, что общая формулировка специальной правоспособности, согласно п. 1. ст. 49 ГК РФ, (а также ее уточнение в ст. 50, 52 ГК РФ) не является вполне удачной, поскольку требует дополнительных разъяснений (например, что такое «предмет деятельности», как разграничить предмет уставной деятельности и конкретные правомочия по осуществлению данной деятельности и пр.)²⁰.

Итак, участвуя в различных видах гражданско-правовых отношений, государство должно исходить прежде всего из выражения публичных интересов, связанных с его претензией на представительство общества как целого и защиту данных интересов и общего блага. Вместе с тем государство не может наживаться за

¹⁶ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. Вып. 2–4. М., 1995.

¹⁷ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

¹⁸ Так, в силу п. 1 ст. 1063 ГК РФ признается, что Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования могут выступать в роли организаторов лотерей, тотализаторов и других, основанных на риске игр; при этом особо оговорено, что, в отличие от других участников гражданского оборота, они в лицензии не нуждаются.

¹⁹ См.: Гражданское право. Т. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1999. С. 190.

²⁰ См.: *Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 21; *Слугин А.А.* Гражданская правосубъектность юридических лиц. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003.

счет своих граждан, неосновательно освобождать себя от ответственности.

Определение и разграничение публичного и частного начал в гражданской правосубъектности государства ни в коем случае не должно приводить к их противопоставлению, более того, важно создать правовые условия для их гармоничного сочетания и нормального взаимодействия, что, собственно, и нашло отражение в особом статусе РФ как субъекта гражданско-правовых отношений.

Вопросы участия государства в гражданско-правовых отношениях нельзя считать окончательно решенными. Так, до сих пор обсуждается вопрос о создании специального законодательства, которое регулировало бы отношение между бизнесом и государством²¹. Однако, как представляется, при создании такого регулирования не исключены многочисленные коллизии, разрушение базовых норм гражданского оборота в России. Кроме того, создание специального законодательства может спровоцировать расширение государственного регулирования в тех сферах, которые в этом не нуждаются.

К основным проблемам, связанным с участием РФ в гражданско-правовых отношениях, можно отнести:

при реализации публичных интересов государство может необоснованно вмешиваться в сферу частных интересов, не выполнять отдельно взятые на себя гражданско-правовые обязательства; произвольно нарушать сформулированные им правила гражданского оборота;

от имени Российской Федерации в гражданском обороте выступают государственные органы, наделенные соответствующими полномочиями, что дает возможность законодателю говорить об отдельных

интересах данных органов²², что ведет к возможным злоупотреблениям: интересы государственных органов как хозяйствующих субъектов выдаются за публичные;

под публичными интересами могут скрываться интересы чиновничьего аппарата или отдельных государственных должностных лиц;

частные интересы (например, отдельных юридических или физических лиц) могут выдаваться за публичные или лоббировать при принятии того или иного закона;

общенациональные публичные интересы, в свою очередь, должны гармонизироваться с такими же интересами других стран и мирового сообщества в целом; поэтому иерархия интересов должна быть выстроена с учетом интересов более широкого уровня.

Таким образом, возникают непростые вопросы: всегда ли государство, вступая в гражданский оборот, руководствуется публичными интересами; каково оптимальное соотношение публичных (выражаемых Российской Федерацией) и частных (выражаемых иными участниками гражданских правоотношений) интересов в гражданском обороте; как эффективно использовать частные интересы для реализации публичных интересов и пр. На наш взгляд, на каждом конкретном этапе исторического развития должна вырабатываться определенная доктрина участия Российской Федерации в гражданском обороте, поскольку существует постоянная динамика в соотношении публичных и частных интересов, которую нельзя раз и навсегда законодательно формализовать и которая требует постоянной корректировки законодательства с учетом новых реалий. Данная доктрина (в конечном итоге) формулируется как компромисс между необходимостью сплочения общества и его дальнейшего воспроизводства, что находит отражение в публичном интересе, с одной стороны, и свободой частных интересов, с другой.

²¹ В частности, такое предложение поступило из Министерства экономического развития и торговли РФ. По мнению чиновников, такое законодательство будет способствовать увеличению ответственности со стороны компаний, осуществляющих инвестиции в стратегические отрасли российской экономики.

²² Например, в ст. 2 АПК РФ упоминаются интересы органов государственной власти.