

Хорунжий Сергей Николаевич, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Воронежского государственного университета, к.ю.н.; секретарь Избирательной комиссии Воронежской области
394000, г. Воронеж, ул. пл. Ленина, 1
snhor@mail.ru

УДК 342.5

ББК 67.0

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ КАК ЗАДАЧА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: в статье предпринята попытка найти правовую основу для решения вопроса о легитимности возложении на органы государственной власти конкретных функций и задач. Сделан вывод о том, что таким основанием выступает баланс интересов, который одновременно является конституционным фундаментом частноправовых и публично-правовых начал; утверждается, что именно поиск указанного баланса частных и публичных интересов на основе конституционно-значимых ценностей предопределяет решение вопросов о степени, способах и формах влияния государства на общественные отношения.

Ключевые слова: баланс интересов, конституционные ценности, принципы, публичное и частное право, легитимность, коррупция.

*Khorunzhiy Sergey Nikolaevich,
Assistant Professor Department of Civil law and Civil Process Faculty of the
Voronezh State University; Executive Secretary Election Commission of Voronezh
Region*

394000 , Voronezh, st. Sq. Lenin, 1

snhor@mail.ru

PROPORTIONALITY BALANCING OF INTERESTS AS TASK OF THE GOVERNMENT

Abstracts: The article attempts to find a legal basis for a decision on the legality of the introduction to the public authorities of specific functions and tasks. The conclusion is that the base is a balance of interests, which is also the basis of the constitutional principles of private and public law; affirms that search of the specified balance of private and public interests on the basis of constitutionally significant values prejudice the issues of the extent of methods and forms of state influence on social relations.

Keywords: balance of interests, constitutional values, principles, public and private law, legitimacy, corruption.

Известные слова Домиция Ульпиана, ставшие классическими при отграничении частного права от публичного¹, положили начало научному дискурсу, который уже давно вышел за рамки собственно гражданского права, стал межотраслевым и междисциплинарным². Апеллирование к мотиву «достижения общего блага» или «пользы» стало классическим при решении вопросов о возложении на органы государственной или муниципальной власти соответствующих функций и задач.

В качестве исторической аллюзии укажем также, что соответствующий фрагмент Дигест (D. 1.1.1.2.) в своем текстуальном продолжении не только содержательно раскрывает указание на «пользу» (иными словами, «в интересах») государства или частного лица, но, что очень важно, говорит об их взаимодополняемости: «существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении» («sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim»).

Анализ юридических средств, инструментов и способов публично-правового и частноправового воздействия на общественные отношения позволяет говорить об общей, единой цели, реализуемой посредством решения совершенно различных, но вместе с тем взаимодополняемых (комплементарных) задач.

В публичной сфере это находит наиболее яркое выражение в ограничении дискреционных полномочий и административного усмотрения при од-

¹Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem (D. 1.1.1.2.): «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное — которое [относится] к пользе отдельных лиц» (Дигесты Юстиниана / Пер. с лат.; Отв. ред. Л. Л. Кофанов. Т. I. М., 2002. С. 84).

²Заметим сразу, что разделение права на частное и публичное присутствует не во всех правовых системах мира: такое деление свойственно преимущественно странам континентальной (романо-германской) системы права и не признается странами англосаксонской правовой семьи. Равным образом рассматриваемое деление права также не было признано советской системой права. Подробнее см.: Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2006. С. 1–46; Азми Д. И. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М., 2014. С. 216–236.

новременном повышении правовых, регламентационных предписаний. В этом смысле можно говорить о предпринимаемых со стороны органов власти действиях, связанных с ограничением своего влияния на частную сферу. Вместе с этим мы можем наблюдать и противоположные действия, связанные с ограничением самостоятельности и независимости частноправовых субъектов в случае их вступления в публичные (общественно- и государственно-значимые) отношения.

Таким образом, можем предположить использование общего метода (способа) правового регулирования в отношениях, регламентируемых нормами публичного и частного права, который условно назовем «ограничение влияния (или вмешательства)». Соответственно, для (1) государственной сферы будет характерно ограничение влияния (или вмешательства) на частную сферу, в то время как для (2) частной – ограничение влияния (или вмешательства) на публичную.

Реализация выделенных методов (способов) правового воздействия на практике предполагает их взаимодополнительный (комплементарный) характер – *совместное и одновременное* использование в процессе правового регулирования. С учетом этого, указанное выше ограничение влияния (или вмешательства) не следует рассматривать как эквивалент запрета. Ограничение предполагает определение границ правовых возможностей – сферы правовой регламентации и законодательного регулирования.

Первый тип правового регулирования характеризуется тем, что публичное право устанавливает границы влияния (или вмешательства) в частную жизнь. Как указывают В. Ф. Яковлев и Э. В. Талапина, в настоящее время публичное право не только гарантирует применение частного, но ограничивает и контролирует виды экономической деятельности, предписывает обязательные виды договоров, определяет границы права собственности. В своей работе авторы именуют это процессом «социализации права», в котором пуб-

личные и частные элементы (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение) тесно переплетены³. Профессор Е. А. Суханов указывает на еще один аспект: призвание частного права он видит «не в разрешении или исключении вмешательства в частные дела..., а в *ограничении этого вмешательства* (курсив – Е. А. Суханов), в установлении для него строгих рамок и форм гражданским законодательством, т. е. частным правом»⁴.

Второй тип правового воздействия состоит в обратном действии, связанном с использованием различных правовых механизмов и конструкций, устанавливающих границы и формы проникновения частноправовых интересов в публичную сферу. Примером тому может служить сравнительно новый для практики работы органов государственной власти и местного самоуправления институт лоббизма – вид деятельности частных лиц по продвижению интересов в органах публичной власти в целях принятия наиболее благоприятного решения⁵.

Возникает правомерный вопрос о том, *какие критерии* должны быть положены в основу определения возможности или, напротив, недопустимости использования того или иного способа правового регулирования общественных отношений в конкретном историческом периоде развития общества и государства? Представляется, что ответ на данный вопрос следует искать в соблюдении *баланса интересов*. Именно он должен выступать ключевым элементом в постановке задач перед органами государственной власти и местного самоуправления.

³Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16. Также см.: Григорьева В. А. Конституционные пределы государственного вмешательства в экономику в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 7–11.

⁴Суханов Е. А. Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В. С. Ем. М., 2008. С. 53–54.

⁵Хорунжий С. Н. Лоббизм как внеинституциональная структура публичной власти / Сб.: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика, материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского. Под общей редакцией Д. А. Пашенцева. 2016. С. 465–467.

В этом смысле представляют интерес некоторые позиции Конституционного Суда РФ (далее также – Суд). В одном из своих постановлений Суд указал, что устанавливаемые федеральным законодателем институциональные и процедурные условия их осуществления должны обеспечивать достижение *баланса* публично-правовых и частноправовых интересов. Необходимость соблюдения указанного баланса Суд усматривает также в отраслях публично-го права, например уголовного: «ограничение права на свободу и личную неприкосновенность в связи с необходимостью изоляции лица от общества, применяемой в виде меры пресечения в уголовном процессе, должно обеспечиваться ..., соблюдая баланс публичных интересов правосудия, прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства»⁶.

Обратим внимание, что речь не идет о противопоставлении публичного частному или частного – публичному. Конкретные формы и способы взаимодействия во многом обусловлены экономическими, политическими, материальными условиями, а также сопряженными с ними целями и задачами органов публичной власти. В этой связи представляется совершенно не случайным высказанное в научной литературе мнение о единстве проявлений законных интересов, которое состоит в том, что и в частном, и публичном праве речь идет «о возможности достижения определенных благ и возможности соответствующего поведения»⁷.

Поэтому конституционной основой в правильном определении соотношения частноправовых и публично-правовых начал является основанный на конституционно-значимых ценностях правовой интерес. Именно нормы Основного закона являются отправным и одновременно идеологическим по-

⁶Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 23-П. См. также: Гунич С. В. Формы и методы деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 50–55.

⁷Субочев В. В. Законные интересы / В.В. Субочев; под ред. А.В. Малько. М., 2008. С. 302. Указанная мысль получила дальнейшее развитие в работе: Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. – 192 с.

сылком, определяющим соответствующие отрасли российского законодательства и формирующим доктрину права⁸.

Конституционный Суд РФ выделил базовое основание в вопросе о соблюдении баланса частных и публичных интересов: исполнение принципов справедливости и равенства⁹. Последние являются фундаментом всех отраслей правового регулирования, определяют меры дозволенного и обязанного поведения, носят междисциплинарный, общеправовой характер. Поэтому совершенно не случайно принципы справедливости и равенства отнесены к «конституционно-значимым ценностям»¹⁰, а принципы правового государства и верховенства Конституции Российской Федерации предопределяют необходимость баланса конституционно-значимых ценностей, публичных и частных интересов, прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений¹¹.

Таким образом, конституционной основой в определении соотношения частноправовых и публично-правовых начал является *правовой интерес, основанный на принципиальном балансе единства конституционно-значимых ценностей*.

Указанное выше единство использования базовых основ (конституционно-значимых ценностей – принципов равенства и справедливости) в различных отраслях права одновременно позволяет говорить о взаимозависимости их содержания, а также от презюмированного в конкретном социально-историческом периоде развития общества и государства *баланса частных и публичных интересов*.

⁸Хорунжий С. Н. Конституционная идеология как элемент правовой среды // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 3–5.

⁹Постановление Конституционного Суда РФ от 08.07.2014 № 21-П.

¹⁰Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2016 № 3-П.

¹¹Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2016 № 4-О.

Поиск оптимальных вариантов соотношения частноправовых и публично-правовых начал приобретает особое значение в определении целей и задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. В частности, Конституционный Суд, говоря о безусловном соблюдении баланса конституционно-значимых ценностей и охраняемых прав, указывает, что правовое регулирование соответствующей сферы «должно учитывать в том числе нравственные, социальные и иные аспекты...»¹²; соответствовать принципам «справедливости и пропорциональности»¹³.

В качестве практического примера поиска баланса интересов рассмотрим ситуацию, связанную с новым порядком исчисления срока исковой давности (по сути – преклюзивного, пресекающего). Так, по мнению Г. А. Гаджиева, введение законодателем публично-правовых мотивов в качестве оснований внесения изменений в действующее законодательство представляет собой вмешательство в конституционно-значимое право на свободу договора, которым «затрагиваются основные начала гражданского законодательства, а именно равенство участников регулируемых гражданским правом отношений, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, судебная защита нарушенных прав (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации), а также принцип диспозитивности, который наиболее интенсивно проявляет себя в сфере договорного права». Принципиально не исключая конституционной возможности введения в частную сферу ограничений в публичных интересах, судья Конституционного Суда РФ предлагает исходить из оценки пропорциональности введения таких ограничительных мер. Оценка пропорциональности ограничительных мер, по мнению ученого, состоит из трех этапов: 1) определить «не является ли ограничивающая мера совершенно недопустимым средством, и носит ли преследу-

¹²Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2016 № 224-О.

¹³Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П.

емая им цель легитимный характер»; 2) провести «тест на соразмерность, предполагающий оценку необходимости использования того объема ограничения права, который использовал законодатель» (возможно ли использовать альтернативные, менее ограничительные меры, которые приведут к искомой легальной цели); 3) «осуществить балансирование между преследуемой целью и правами, подвергающимися ограничениям»¹⁴.

Оценивая соразмерность вводимых ограничений и оптимальность принимаемых государством мер, Г. А. Гаджиев говорит о необходимости оптимизации ограничительных мер, т. е. о выборе наименьшей из них и позволяющих достигнуть того же результата: «Есть определенная изоморфность между оптимизацией ограничительных мер и принципом оптимальности по Парето»¹⁵, – пишет ученый.

Само по себе введение в гражданское право публично-правовых начал не может говорить о неконституционности (нелегитимности) таких шагов. Законодатель в силу своих дискреционных полномочий может руководствоваться как идеями государственного патернализма (логика публичного права), так и логикой гражданского права – равенством и независимостью субъектов частноправовых отношений. Конституционная задача законодателя – «объяснить» причину выбора соответствующего варианта руководства (патерналистского или частноправового), тем самым обеспечить соблюдение баланса интересов и равенства сторон. В одном из постановлений Федерального Конституционного суда РФ от 9 декабря 2008 года отмечается, что

¹⁴Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е. В. Потоцкого // Собрание законодательства РФ. 22.02.2016. № 8. Ст. 1167.

¹⁵Там же. См.: Mathews J., Stone Sweet A. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism // Columbia Journal of Transnational Law. Vol. 47. 2008. № 1. P. 72–164, 95.

«отсутствие веского конституционно-правового обоснования (ограничения) не соответствует требованиям общего принципа равенства»¹⁶.

Как свидетельствует действующее российское законодательство и судебная практика, введение публичных норм в правовое пространство частного права зачастую может осуществляться «в целях устранения коллизии публичных и частных интересов»¹⁷. Последнее позволяет обеспечить единство правового регулирования, достижение социально значимых задач и властно-публичных интересов. В качестве иллюстрации можно привести предпринимаемые в последнее время многочисленные попытки имплицировать публично-правовые положения в ткань частного права. В качестве одного из примеров можно привести корректировки принципа свободы договора и субъективного права на вступление в трудовые (договорные) отношения, произведенные в целях антикоррупционного регулирования¹⁸.

Другим примером поиска баланса частных и публичных интересов является вводимый в законодательство и государственную практику институт конфискации имущества *in rem* («вещная конфискация»). Речь идет о действующих нормах антикоррупционного законодательства, которыми предусмотрена возможность в порядке гражданского судопроизводства «обратить» в доход Российской Федерации земельные участки и другие объекты недвижимости, транспортные средства, ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из соответствующих должностей,

¹⁶Цит. по: Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева ...

¹⁷Постановление Верховного Суда РФ от 12.10.2015 № 16-АД15-7.

¹⁸Хорунжий С. Н. Ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица: межотраслевой аспект антикоррупционного регулирования в условиях модернизации современной правовой среды // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 46-49.

не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы¹⁹.

Незаконность приобретения постулируется в виде, казалось бы нелегитимной, презумпции недобросовестности приобретателя, что противоречит п. 2 ст. 6 и п. 3 ст. 10 ГК РФ. Однако, по нашему мнению, здесь следует применять ранее введенную в научный оборот категорию «недобросовестности в субъективном смысле»²⁰, причем добавим, применительно к самому приобретателю. Иными словами, приобретатель знал или должен был знать недобросовестный характер совершаемых им действий.

Добросовестность применительно к рассматриваемой ситуации характеризуется субъективным отношением дееспособного лица к своим собственным (субъективным) правам, а также фактам реальной действительности (легальности оснований поступления имущества в собственность госслужащего). Такое лицо, совершая объективно правомерные действия, направленные на приобретение соответствующего имущества, исключает иные – субъективные действия, связанные с обоснованием легальности источника приобретения указанного имущества. Подобными действиями он нарушает права и законные интересы общества и государства.

Представляется, что в условиях современной действительности указанные выше правоположения обеспечивают соблюдение баланса частных и публичных интересов, реализацию принципов справедливости, равенства и других конституционно-значимых ценностей.

¹⁹См.: Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»; Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Также см: Сеницын С. А., Позднышева Е. В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 7–10; Голованова Н. А. Конфискация как реакция на корыстное преступление // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 78–86.

²⁰См., например: Радченко С. Д. Злоупотребление правом в гражданском праве России. М., 2010. С. 1–24 с.

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что именно баланс частных и публичных интересов должен выступать основой в определении степени влияния (или вмешательства) государства на общественные отношения. В свою очередь, баланс интересов, в основе которого лежит единство конституционно-значимых ценностей развития общества и государства, придает легитимность принимаемым законодателем мер, определяет возможность и необходимость вмешательства в сферу частных отношений, а также постановку целей и задач перед органами власти в конкретном историческом периоде развития.

Библиографический список

Азми Д. И. Система права и ее строение: методологические подходы и решения / Д. И. Азми. – М.: Юстицинформ, 2014.– 392 с.

Голованова Н. А. Конфискация как реакция на корыстное преступление // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 78–86.

Григорьева В. А. Конституционные пределы государственного вмешательства в экономику в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 7–11.

Гунич С. В. Формы и методы деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 50–55.

Дигесты Юстиниана / Пер. с лат.; Отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. I. – 2-е изд., испр. – М.: Статут, 2008. – 584 с.

Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – М.: ВолтерсКлувер, 2006. – 136 с.

Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М., 2010. – 192 с.

Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева по делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Е. В. Потоцкого // Собрание законодательства РФ. 22.02.2016. № 8. Ст. 1167.

Радченко С. Д. Злоупотребление правом в гражданском праве России / С. Д. Радченко. – М.: ВолтерсКлувер, 2010. – 224 с.

Синицын С. А., Позднышева Е. В. Гражданско-правовые санкции за совершение коррупционных правонарушений // Законодательство и экономика. 2015. № 5. С. 7–10.

Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. – М.: НОРМА, 2008. – 496 с.

Суханов Е. А. Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В. С. Ем. – М.: Статут, 2008. – 588 с.

Хорунжий С. Н. Конституционная идеология как элемент правовой среды // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 3–5.

Хорунжий С. Н. Лоббизм как внеинституциональная структура публичной власти / Сб.: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика, материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского. Под общей редакцией Д. А. Пашенцева. 2016. С. 465–467.

Хорунжий С. Н. Ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица: межотраслевой аспект антикоррупционного регулирования в условиях модернизации современной правовой среды // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 46–49.

Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16.

Mathews J., Stone Sweet A. Proportionality Balancing and Global Constitutionalist // Columbia Journal of Transnational Law. Vol. 47. 2008. № 1. P. 72–164, 95.