

Велиева Джамиля Сейфадиновна
зав. кафедрой конституционного и
международного права ФГБОУ ВПО «Поволжская академия
государственной службы им. П.А. Столыпина», доцент,
доктор юридических наук (г. Саратов)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Современные конституции и конституционное законодательство оперируют категорией «интерес», что на наш взгляд представляется обоснованным. Конституция как акт высшей юридической силы должна отражать интересы личности, общества, российского многонационального народа, государства. А ценность Конституции заключается в том, что в ней должны быть закреплены условия их реализации и обеспечения.

Однако изначально следует определиться с сущностью самого понятия «интерес», его значением и содержанием. Возникает вопрос – а что собственно представляет собой понятие «интерес личности», «интерес народа», «интерес государства» в его конституционно-правовом понимании.

Анализируя смысловой ряд понятий, обозначаемых словом «интерес», по толковому словарю русского языка и юридической литературе, можно убедиться, что это понятие отождествляется с понятиями «нужды» и «потребности»¹. В философском значении интерес есть причина действий индивидов, социальных общностей, определяющая их поведение и стоящая за их непосредственными побуждениями – мотивами, помыслами, идеями, намерениями². Во всех трактовках прослеживается общий смысл слова «интерес» – «иметь значение» – своего рода «смысловой стержень, который всегда можно установить за внешней многозначностью данного понятия»³.

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1996. – С. 252.

² См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1989. – С. 219.

³ Демин М.В. Природа деятельности. – М., 1984. – С. 156.

Сущностью интереса выступают общественные отношения, опосредующие выгодное, оптимальное удовлетворение конкретной потребности и определяющие общие условия и средства ее удовлетворения. Одни и те же потребности часто порождают различные интересы⁴. Интерес есть объективное отношение общества, групп или отдельных индивидуумов к условиям собственной жизни и наличным потребностям; отношение, побуждающее социальный коллектив или отдельных людей содействовать сохранению условий, благоприятных для жизни и развития коллектива или личности, бороться с условиями, затрудняющими их существование и развитие⁵.

Интересы определяют и как совокупность причинно обусловленных потребностей и неотъемлемых ценностей того или иного социального субъекта⁶. Тем не менее исследователи советского периода заявляли о несовпадении личных и общественных интересов⁷.

Следует заметить, что проблему соотношения интересов личности и общества затрагивали еще Гегель, Бэкон, Спенсер, Герцен. По их утверждению, ценности меняются в зависимости от развития общества⁸, что представляется совершенно справедливым.

Однако данная проблема не потеряла своей актуальности и в настоящий период⁹, характеризующийся несовпадением частных и публичных интересов.

Поэтому важно найти такой способ реализации интереса, при котором один интерес, реализуясь, содействует или прямо опредмечи-

⁴ См.: Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. – Свердловск, 1990. – С. 20.

⁵ См.: Чесноков Д.И. Исторический материализм. – М., 1965. – С. 127.

⁶ См.: Федякин А.В. Образ России: национальные интересы и приоритеты. – М., 2005. – С. 101.

⁷ См.: Тарасенко А.А. Общественные интересы и личность / Ред. Н.Н. Заренок. – Минск, 1980. – С. 34–41.

⁸ См.: Лапшаков Д.М. Диалектика интересов личности и общества. – Л., 1990. – С. 4–5.

⁹ См.: Кравченко О.Ю. Публичные и частные интересы в праве: политико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2004. – С. 24–26.

вает другой, создавая состояние взаимосвязи, которое называется сочетанием интересов. С помощью управления общество осознает свои коренные интересы и с позиций их формирования и реализации устанавливает определенные пропорции в процессе поиска субъектами конкретных возможностей управления своими потребностями. Но какие интересы на конкретном этапе развития общества коренные и главные – это вопрос политики¹⁰.

Интерес как важнейшая категория выражает активное отношение людей к окружающему их миру¹¹. Во всем процессе согласования интересов личности и общества норма права выступает как своего рода модель соотношения личных и общественных интересов. Если для личности эта модель (правовая норма) дает возможность наряду с другими элементами регуляции избрать вариант поведения, в котором были бы согласованы ее личные интересы с интересами общества, государства, то для общества, государства правовая норма – один из критериев оценки степени согласованности общественных и личных интересов в данном конкретном поведении личности¹².

Поскольку в публичном интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, ограничение прав и свобод личности вполне возможно, исходя из публичных интересов. В таком соотношении частного и публичного интереса заключается социальная справедливость. Поскольку в публичном интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, ограничение прав и свобод личности вполне возможно, исходя из публичных интересов. В таком соотношении частного и публичного интереса заключается социальная справедливость.

Традиционно к публичным интересам относятся интересы общества (неопределенного круга лиц, социальной группы), государства и

¹⁰ См.: Сиренко В.Ф. Интерес – власть – управление / АН УССР; Ин-т гос-ва и права; отв. ред. В.В. Цветков. – Киев, 1991. – С. 11.

¹¹ См.: Сабикинов С. Право и социальные интересы в период социализма. – Алма-Ата, 1986. – С. 7.

¹² См.: Там же. – С. 107.

муниципальных образований. На государство возлагается основная обязанность реализации и защиты публичных интересов.

Публичный интерес, по мнению Ю.А. Тихомирова, в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением и с юридической точки зрения характеризуется определенными нормативными признаками, закреплением его приоритета, установлением порядка и гарантий обеспечения, закреплением способов охраны и мер ответственности. Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями, такими, как интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы. В концентрированном виде, считает Ю.А. Тихомиров, публичный интерес закрепляется в Конституции РФ и служит правообразующим для всех отраслей права, являясь при этом объектом отражения и закрепления и в отраслях частного права¹³.

Наиболее ярко публичные интересы, включающие в себя интересы народов, выражены в ч.1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Как было указано в постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» «... народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природ-

¹³ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 4–5.

ных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения»¹⁴.

Вместе с тем, земля и другие природные ресурсы могут находиться не только в публичной, но и в частной собственности, но их использование возможно лишь с учетом публичного интереса – поддержания экологического благополучия.

Такой вывод вытекает из содержания статьи 36 Конституции РФ, где прямо закрепляется обязанность собственников земельных участков не причинять ущерба окружающей среде и не нарушать прав и законных интересов иных лиц (ч. 2). Исходя из конституционно-правового смысла статьи 9 (ч. 1), более логичным было бы включение в конституционную норму обязанности собственников земельных участков не причинять ущерба интересам многонационального народа России при использовании участка. Подобная позиция выражена авторами монографии «Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки»¹⁵, что вполне обосновано.

«С учетом значимости природы как существенного публичного экологического блага, – отмечает М.М. Бринчук, – реализация публичной властью полномочий по распоряжению данной собственностью затрагивает общественные интересы и поэтому в рамках действия конституционных норм о России как демократическом, правовом, социальном государстве должна находиться под повсеместным общественным контролем»¹⁶. Следовательно, в ч. 2 ст. 36 Конституции РФ предусматривается сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обес-

¹⁴ СЗ РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

¹⁵ См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки: монография. – Волгоград: Мастер. – 2009. – 216 с.

¹⁶ Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями: проблемы теории и практики // Экологическое право. – 2009. – № 5/6. – С. 8–19.

печении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Однако в науке конституционного права до сих пор нет ясности в том, что подразумевается под термином «баланс интересов», не выработаны его критерии. Не уделено должного внимания содержанию и целям реализации этого принципа. Нуждается в специальном рассмотрении механизм его обеспечения¹⁷.

Сущность баланса интересов выражается в реализации принципа соразмерности – адекватности между степенью важности интересов и характером затрачиваемых усилий по их обеспечению. Реализация данного принципа направлена на уменьшение вероятности наступления большего вреда в результате ограничения интересов одних субъектов и предоставления режима наибольшего благоприятствования другой стороне. Данный режим закрепляется путем установления приоритета интересов, который способствует лучшему отстаиванию этих интересов.

Категория «баланс» является весьма абстрактной и субъективной. Баланс частных и публичных интересов – это не всегда «золотая середина», иногда приоритет должен отдаваться публичным интересам, при этом частные интересы подлежат четкому законодательному ограничению в целях недопущения их нарушения¹⁸.

Государство, ограничивая личность в ее правах и свободах, может руководствоваться принципом особой значимости публичного интереса, который, в отличие от частного, призван, с одной стороны, обеспечивать устой общества и государства как условие их существования, а с другой – гарантировать удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении¹⁹.

¹⁷ См.: Мальцев В.А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 5–9.

¹⁸ См.: Тарабрин Д. Баланс частноправовых и публично-правовых начал в гражданском и арбитражном процессах // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 11. – С. 6–10.

¹⁹ См.: Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. – М., 2008. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Об этом неоднократно высказывался и Конституционный Суд РФ. По его мнению, при соблюдении баланса публичных и частных интересов федеральный законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина. При этом, как указал Конституционный Суд, федеральный законодатель должен исходить из того, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами; цели же одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод²⁰.

Однако Конституционный Суд не всегда последователен в своих высказываниях. При рассмотрении жалоб граждан Н.А. Кулаковой и Н.А. Лисицыной о признании противоречащей статьям 42 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации статью 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Суд счел возможным при обеспечении сбалансированности таких конституционно защищаемых ценностей, как потребность в экономическом развитии, с одной стороны, и экологическая безопасность и удовлетворение потребностей будущих поколений – с другой, приоритетным признать именно потребность в экономическом развитии²¹.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2012 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 5.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Ната-

Такую позицию сложно понять, тем более что в этом же определении Суд утверждает, что основной задачей государства является разрешение экологических и экономических конфликтов и обеспечение баланса публичных и частных интересов с тем, чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер.

В определении Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1257-О отмечается, что положение Конституции Российской Федерации, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в единстве с провозглашенными в преамбуле Конституции Российской Федерации целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними определяют взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42) и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58), выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов²².

Следовательно, правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должны устанавливаться таким образом, чтобы через реализацию указанной конституционной обязанности, имеющей всеобщий

льи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 2.

²² Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1257-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Балашовской районной общественной организации «Общество охотников и рыболовов» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

характер, при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение

Как справедливо отмечает В.В. Полянский, одним из условий эффективности публичной власти является воспроизводство позитивных факторов развития государства и общества, имеющих под собой конституционные основания, которые в правовом государстве обеспечивают стабильность государства, общества, согласование публичных и частных интересов²³.

В доктрине конституционного права сформировалась однозначная позиция, согласно которой подобные вопросы должны решаться путем поиска оптимального баланса конкурирующих интересов, при этом преобладание одного интереса над другим не должно иметь абсолютного характера.

²³ См.: Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12.