

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.202-211

Н. А. Милосердов*

Публичные интересы в праве: понятие и содержание

Аннотация. В статье исследуются различные подходы к определению понятия «публичные интересы», осуществляется сравнительный анализ позиций ученых относительно содержания данного понятия. Автором проводится разграничение категорий «общественные интересы», «государственные интересы» и «публичные интересы». Исследуются судебная и правоприменительная практика по делам, в которых затрагиваются публичные интересы. Доказывается необходимость разработки легального определения понятия «публичные интересы» с целью повышения эффективности деятельности российских судов и иных государственных органов, осуществляющих обеспечение и защиту данных интересов. Дается авторское определение понятия «публичные интересы», выделяются его признаки. Отмечается важность закрепления в законодательстве единого, универсального для всех отраслей права определения категории «публичные интересы» с возможностью дополнения ее содержания с учетом особенностей предмета правового регулирования, а также субъектного состава соответствующих правоотношений.

Ключевые слова: интерес в праве; право; законный интерес; публичные интересы; понятие; содержание; правовая природа; защита публичных интересов; общественный интерес; государственный интерес; муниципальный интерес; государство; публичное право; правовая защита; арбитражный процесс.

Для цитирования: Милосердов Н. А. Публичные интересы в праве: понятие и содержание // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 10. — С. 202–211. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.202-211.

Public Interests in Law: Concept and Content

Nikita A. Miloserdov, Postgraduate Student, Department of Court, Prosecutorial and Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
nerget7@rambler.ru

Abstract. The paper examines various approaches to defining the concept of "public interests", and carries out a comparative analysis of the positions of scientists regarding the content of this concept. The author distinguishes between the categories of "public interests", "state interests" and "public interests". The paper examines the

© Милосердов Н. А., 2021

* Милосердов Никита Александрович, аспирант кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
nerget7@rambler.ru

judicial and law enforcement practice in cases in which public interests are affected. The author proves the need to develop a legal definition of the concept of "public interests" in order to increase the efficiency of the activities of Russian courts and other state bodies that ensure and protect these interests. The author offers his original definition of the concept of "public interests", highlights its features. The importance of consolidating in the legislation a single, universal for all branches of law, the definition of the category of "public interests" with the possibility of supplementing its content, taking into account the specifics of the subject of legal regulation, as well as the subject composition of the relevant legal relations.

Keywords: interest in law; right; legitimate interest; public interests; concept; content; legal nature; protection of public interests; public interest; state interest; municipal interest; state; public law; legal protection; arbitration process.

Cite as: Miloserdov NA. Publichnye interesy v prave: ponyatie i sodержanie [Public Interests in Law: Concept and Content]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2021;16(10):202-211. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.131.10.202-211. (In Russ., abstract in Eng.).

Категория «интерес» является универсальной, применяется во многих областях науки и толкуется по-разному представителями различных научных направлений: философии, юриспруденции, экономики, финансов, политологии, социологии, психологии и др.

При возникновении, развитии и дальнейшем функционировании общества, государства и права интересы всегда имели важнейшее значение. Во многом через свои интересы наиболее социально активные общественные группы проявляют свои притязания.

Каждый индивид, общественная группа так или иначе выражают собственные интересы, которые могут быть связаны с публичными интересами, существовать параллельно, а зачастую вступать с ними в противоречие.

Развитие нормальных отношений между личностью и публичными образованиями невозможно без согласования их интересов, которые являются мотивом поведения и действий (бездействия) субъектов правоотношений, без обеспечения баланса между частными и публичными интересами. Интересы государства как политической формы организации общества обусловлены интересами граждан и социальных групп.

Публичные интересы представляют собой основу для создания и развития государствен-

ных и общественных институтов, обеспечения законности и правопорядка в жизни общества.

Изучая правовую природу публичных интересов, их нормативную регламентацию, нельзя не упомянуть два ключевых вопроса, составляющих суть исследуемой проблемы:

- первый: являлось ли понятие «публичные интересы» и его содержание предметом научных исследований?
- второй: какое определение данной категории может стать общим и универсальным для различных отраслей права (как материальных, так и процессуальных)?

Ответы на эти вопросы будут даны автором ниже.

Представляется необходимым обратиться к толкованию терминов, составляющих понятие «публичный интерес», чтобы определить его сущность и содержание.

Согласно Советскому энциклопедическому словарю, интерес (от лат. interest — имеет значение, важно) в социологическом и экономическом значениях представляет собой реальную причину социальных действий, лежащую в основе непосредственных побуждений — мотивов, идей и т.п. — участвующих в них индивидов, социальных групп, классов¹.

В словаре С. И. Ожегова «интерес» определяется как нужды, потребности², а термин

¹ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1986. С. 496.

² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л. И. Скворцова. 27-е изд., испр. М. : АСТ : Мир и образование, 2019. С. 384.

«публичный» означает общественный, не частный³.

Роль и значение публичных интересов в жизни общества и государства изучаются еще с античных времен. Так, известные греческие философы Платон и Аристотель полагали, что интересы полиса и есть интересы всех граждан. Полисом в их понимании являлась общественная организация, включавшая в себя каждого отдельного человека. Римский юрист Ульпиан предложил классический вариант разграничения публичного и частного: «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное — которое относится к пользе отдельных лиц»⁴. Таким образом, Ульпиан отождествлял интересы государства с публичными интересами.

В Средние века в Европе исследованием большинства государственно-правовых вопросов занимались исключительно теологи. Например, Фома Аквинский полагал, что интересы общества имеют абсолютный приоритет перед интересами личности, поскольку каждый человек принадлежит обществу, составляя его часть⁵. Богослов Августин Блаженный отдавал абсолютный приоритет духовной власти над светской и тем более — над каждым отдельным человеком. Следовательно, теолог трактовал публичные интересы через их соответствие христианским заповедям⁶.

Видные мыслители XVII–XIX вв. продолжали изучение концепции публичного интереса. Так, Т. Гоббс⁷ и Дж. Локк⁸ освещали в своих научных исследованиях понимание сути и механизмов защиты публичных интересов. Г. В. Ф. Гегель видел в государстве соединение двух противоположностей: интересов единого целого и входящих в его состав индивидов⁹. Французский философ и правовед Ш. Л. Монтескье считал, что публичными интересами являются религия, нравственность, общественное спокойствие, а частными — безопасность отдельных граждан¹⁰. Идеал государства ученый видел в таком общественно-политическом устройстве, при котором общественные и частные интересы находятся в полной гармонии.

Мыслитель эпохи Просвещения Ж.-Ж. Руссо сформулировал этатистскую традицию, которая подразумевает приоритет интересов государства над интересами личности¹¹.

Отечественные дореволюционные правоведы уделяли значительное внимание вопросам законодательного закрепления, защиты и обеспечения публичных интересов, а также их соотношения с интересами личности.

В частности, Н. М. Коркунов пришел к выводу, что общественное значение права заключается в обеспечении возможности совместного существования различных сталкивающихся между собой личных и общественных интере-

³ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 936.

⁴ Римское частное право : учебник для бакалавров и магистров / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М. : Юрайт, 2017. С. 11.

⁵ Фома Аквинский. Сумма теологии. Ч. 2-1. Вопросы 90–114 / пер., ред. и примеч. С. И. Еремеева. Киев : Ника-центр, 2010. С. 75.

⁶ Суворов Н. С. Учебник церковного права. М. : Печатня А. И. Снегиревой, 1908.

⁷ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / пер. с лат. и англ. Н. А. Фёдорова и А. Гутермана ; ред. пер. А. Ческис, Е. М. Вейцман // Сочинения : в 2 т. / сост., ред. изд., авт. примеч. В. В. Соколов. М. : Мысль, 1991. Т. 2. С. 3–545.

⁸ Локк Дж. Два трактата о правлении // URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

⁹ Рубаник С. А. История политических и правовых учений. Академический курс : учебник для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. В. Е. Рубаник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. С. 195.

¹⁰ Сверчков В. В. Преступление и состав преступления. Особенности преступного поведения и уголовного преследования : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры. М. : Юрайт, 2019. С. 60.

¹¹ Мухаев Р. Т. История политических и правовых учений : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. С. 307.

сов в различных областях (политике, экономике и пр.)¹².

Русский правовед, один из основоположников конституционного права России, С. А. Муромцев полагал, что публичные интересы связаны с получением общего блага, а их удовлетворение способствует наибольшему счастью наибольшего числа лиц¹³. Большое внимание ученым уделялось влиянию экономических, политических и культурных факторов на формирование из частных интересов отдельных лиц такого правового явления, как публичные интересы. По мнению С. А. Муромцева, частные интересы не могут противоречить публичным, так как последние представляют их уникальное сочетание.

Один из наиболее известных отечественных юристов конца XIX — начала XX в., профессор Казанского и Московского университетов Г. Ф. Шершеневич под публичными интересами понимал интересы общества¹⁴. Он считал, что теория права пока не может дать ответ на вопрос, где находится грань, четко устанавливающая разделение частных и общественных интересов, поэтому пришел к выводу, что

необходимость обеспечения общественных и индивидуальных интересов граждан не только определяет суверенность государственной власти, но и составляет предел государственного воздействия на общество¹⁵.

На современном этапе исследованиям правовой природы и содержания понятия «публичные интересы», соотношения публичных и частных интересов посвящены труды известных ученых Ф. О. Богатырёва¹⁶, А. В. Кряжкова¹⁷, В. Д. Мазаева¹⁸, Т. И. Отческой¹⁹, В. М. Сырых²⁰, Ю. А. Тихомирова²¹, Л. В. Щенниковой²² и др.

Данные авторы высказывают различные позиции относительно понимания сущности и содержания публичных интересов в российской юриспруденции, о многообразии правовых конструкций и институтов в современном отечественном праве, основой которых являются публичные интересы. На сегодняшний день стал очевидным смешанный характер частного и публичного права (к примеру, публичные договоры, публичные акционерные общества в гражданском праве), отсутствие четких границ между частными и публичными интересами.

¹² Петухова А. В. Социологическая концепция Н. М. Коркунова // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. Серия : Социальные науки. 2012. № 3 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskaya-kontsepsiya-n-m-korkunova> (дата обращения: 09.12.2020).

¹³ Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 27 ноября 2015 г.) / под ред. И. А. Цинделиани. М. : РГУП, 2016. С. 109.

¹⁴ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М. : Спарк, 1995. С. 10.

¹⁵ Шигабутдинов Р. Р. Проблемы государства в правовой теории профессора Казанского университета Г. Ф. Шершеневича // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 11. С. 28–33. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-gosudarstva-v-pravovoy-teorii-professora-kazanskogo-universiteta-g-f-shershenevicha> (дата обращения: 10.12.2020).

¹⁶ Богатырев Ф. О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 33–43.

¹⁷ Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 91–99.

¹⁸ Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учебное пособие. М. : Институт права и публичной политики, 2004. 123 с.

¹⁹ Отческая Т. И. Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2003. 48 с.

²⁰ Сырых В. М. Объективные основы публичного права // Lex russica. 2016. № 5 (114). С. 37–80.

²¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Бек, 1995.

²² Щенникова Л. В. Гражданско-правовое регулирование: публичные интересы, общие пользы, добрые нравы : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2013. 144 с.

Изучая проблему определения понятия и содержания публичных интересов в праве, нельзя не отметить, что понятие «публичный интерес» встречается не только в науке, но и в позитивном праве. Например, в ч. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 69 Конституции РФ²³, в материальном праве: ч. 2 ст. 1, ст. 13, ст. 123.4 и др. Гражданского кодекса РФ²⁴, ч. 3 ст. 12, ч. 1 ст. 37 и др. Уголовного кодекса РФ²⁵, в процессуальных законах: ст. 2, 4, ч. 2 ст. 10 и др. Гражданского процессуального кодекса РФ²⁶, п. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 7 и др. Арбитражного процессуального кодекса РФ²⁷ и иных нормативных правовых актах.

Учитывая высокую значимость защиты публичных интересов, а также отсутствие легального определения понятия «публичные интересы», представляется актуальным и необходимым исследование правовой природы данной категории.

Законодательное определение категории «публичный интерес» является краеугольным камнем обеспечения единства судебной практики, повышения эффективности защиты интересов публичных образований в сфере собственности, а также в целом стабильного развития экономики страны и жизни общества.

Следует согласиться с Т. И. Отческой, что надлежит законодательно закрепить понятие публичного интереса, в защиту которого прокурор может обратиться с иском в арбитражный суд²⁸.

Более того, легальная дефиниция должна быть универсальной, определяющей правовую природу публичных интересов применительно ко всем отраслям права.

Как справедливо замечено Е. А. Белоусовой, одной из основных задач современного российского правосудия является эффективная защита субъективных прав и законных интересов граждан и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако нередко существует необходимость защиты не только частноправовых, но и публичных интересов²⁹.

Категорию «публичный интерес» определяют в узком смысле. Например, А. В. Кряжков полагает, что под публичными интересами необходимо понимать общественные интересы, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом³⁰.

Автор соглашается с позицией А. Б. Зеленцова и М. В. Немытиной, что подход к определению содержания публичного интереса в российском праве неоднозначен: от широкого, включающего предельно общую трактовку состава его носителей, до предельно узкого, рассматривающего в качестве его субъектов только публично-правовые образования в лице государства и местного самоуправления³¹.

Заслуживает внимания позиция Е. Р. Ергашева, который трактует публичный интерес

²³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.12.2020).

²⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.12.2020).

²⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.12.2020).

²⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.12.2020).

²⁷ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.12.2020).

²⁸ Отческая Т. И. Указ. соч. С. 16.

²⁹ Белоусова Е. А. Указ. соч. С. 58.

³⁰ Кряжков А. В. Указ. соч. С. 92.

³¹ Зеленцов А. Б., Немытина М. В. Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. 2018. № 4. С. 434.

как неперсонифицированный интерес общества и государства, признанный государством и охраняемый правом, представляющий собой конституционно значимую ценность. В широкое понятие «публичный интерес» входят понятия «государственный интерес» (интересы РФ, субъектов РФ), «муниципальный интерес» (интересы муниципальных образований), а также «общественный интерес» (интересы социальных групп и неопределенного круга лиц)³².

Сходную позицию занимает А. В. Кряжков, который считает, что публичные интересы можно определить как общественные интересы, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом³³.

По мнению других ученых, допустимо выделять самостоятельные государственные интересы. Например, А. Я. Курбатов обосновывает свою позицию тем, что формирование государственных интересов происходит под влиянием сталкивающихся между собой интересов отдельных групп лиц, партий, общностей и т.п.³⁴

В. М. Сырых рассматривает публичный интерес как интерес общества, ориентированный на оптимальные результаты своего развития посредством концентрации производительных сил общества, его материальных и духовных ценностей. Конечную цель публичного интереса он видит в распределении производимых благ на справедливых общественных началах³⁵.

Важно отметить, что все ученые сходятся во мнении, что именно интерес лежит в основе разграничения публичного и частного права. Интересы в публичном и частном праве могут как быть взаимосвязанными, так и противоречить друг другу, достичь баланса между ними не всегда удается.

Представленный автором анализ различных научных школ и эпох свидетельствует о том, что юридическая наука заинтересована в комплексном теоретическом исследовании понятия «публичный интерес», определении его содержания, природы, сущности и пределов, а также выявления его характерных особенностей.

Следует обратить внимание на то, что понятие «публичный интерес» является обобщающим и включает в себя общественные и государственные интересы в различных сферах (национальная безопасность, публичная собственность, экологическое благополучие и др.).

Кроме того, Т. В. Чугурова провела более подробное разграничение понятий: «Публичный и государственный интерес, интерес субъекта федерации, муниципального образования — различные понятия, однако имеющие общую сферу действия. В них не включается ведомственный интерес, интерес государства, муниципального образования как собственника имущества и др. Публичный интерес может носить внутригосударственный, межгосударственный, межнациональный характер»³⁶.

Интересной позиции относительно содержания понятия «публичный интерес» придерживается А. Ю. Ломаев, который считает, что «публичный интерес не является простой суммой частных интересов, поскольку содержит в себе не только частные интересы различных групп, но и государственный интерес»³⁷, соотнося интерес государства и публичный интерес как часть и целое и не ставя знак равенства между совокупностью частных интересов различных субъектов правоотношений и государственными интересами.

Конституционный Суд РФ определил понятие «публичные интересы» как интересы значитель-

³² *Ергашев Е. Р., Панкова А. А.* Указ. соч. С. 56.

³³ *Кряжков А. В.* Указ. соч. С. 92.

³⁴ *Курбатов А. Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М. : Центр ЮрИнфоР, 2001. С. 75.

³⁵ *Сырых В. М.* Указ. соч. С. 37.

³⁶ *Чугурова Т. В.* Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 5.

³⁷ *Ломаев А. Ю.* Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. 2012. № 1 (6). С. 99–100.

ного числа лиц³⁸, в том числе лиц, круг которых не определен³⁹.

Российская судебная практика давно столкнулась с необходимостью получить определение содержания понятия «публичный интерес», поскольку в огромном количестве гражданских, арбитражных, административных дел участвуют публично-правовые образования, затрагиваются публичные интересы. В связи с этим теоретико-правовое исследование данного вопроса имеет огромное значение для практической деятельности судов и прокуроров при их обращении с исковыми заявлениями (заявлениями) в суды.

Верховный Суд РФ дал свое разъяснение понятия «публичный интерес». В пункте 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁴⁰ дается следующее определение: «Под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды».

Данное определение представляется очень важным для правоприменительной практики и последующего закрепления легальной дефиниции в законодательстве, поскольку до появления соответствующего разъяснения различными судами предпринимались попытки самостоятельно дать определение понятию «публичный интерес»⁴¹.

Поскольку сферой интересов автора статьи выступает защита прокурором публичных интересов в арбитражном процессе, целесообразно в качестве примера правового регулирования обеспечения и защиты публичных интересов обратиться к положениям, закрепленным в АПК РФ.

Понятие «публичный интерес» используется во многих статьях АПК РФ, при этом его дефиниция отсутствует. Например, в соответствии со ст. 52 данного акта прокурор имеет право подавать в суд иски, направленные на защиту публичных интересов. Согласно п. 2 ст. 308.8 АПК РФ, понятие «интересы неопределенного круга лиц» является тождественным понятию «публичные интересы».

В практике арбитражных судов также нет четкого определения понятия «публичный интерес», которое бы в полной мере отражало признаки, характеризующие данную правовую категорию.

Более того, официальное толкование понятия «публичный интерес» необходимо еще по той причине, что на сегодняшний день возникают трудности при разграничении интереса органа управления как стороны, представляющей интерес государства, от интереса, о котором речь идет в ст. 53 АПК РФ.

Тем не менее, несмотря на отсутствие в АПК РФ определения понятия «публичный интерес», а также разъяснений ВАС РФ и ВС РФ по данному вопросу, в арбитражном судопроизводстве публичный интерес не может трактоваться

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона “Об акционерных обществах”, регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании “Кадет Истеблишмент” и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2020).

³⁹ Под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела (см.: Обзор судебной практики ВС РФ за первый квартал 2004 г.).

⁴⁰ СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2020).

⁴¹ Рекомендации Научно-консультативного совета при ФАС Уральского округа «По вопросам, возникающим при рассмотрении споров, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (изменение правового регулирования)» (по итогам заседания 15.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.12.2020).

ваться как некая совокупность, включающая в себя частные интересы.

Например, прокурор в соответствии с абз. 1 ч. 1 ст. 52 АПК РФ имеет право обратиться в арбитражный суд с иском об оспаривании ненормативного правового акта органа государственной власти, если данный акт затрагивает права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако если при рассмотрении данного заявления арбитражный суд установит, что оно предъявлено в интересах конкретного лица, в отношении которого акт принят, суд, согласно п. 1 ст. 150 АПК РФ, должен будет прекратить производство по делу об оспаривании ненормативного правового акта. В данном случае заинтересованное лицо (частный субъект) имеет право самостоятельно обратиться в арбитражный суд с заявлением на основании ст. 4 и ч. 1 ст. 198 АПК РФ.

Безусловно, отсутствие легального определения понятия «публичный интерес» влечет подмену понятий, ошибки в судебной практике, начиная с подачи искового заявления, поскольку заявители могут под публичными интересами понимать интересы организационные. Подобные ситуации неизбежно ведут к несвоевременному и неполному рассмотрению и разрешению дел арбитражными судами, принятию незаконных судебных актов.

Понятие «публичный интерес» в арбитражном процессуальном законодательстве появилось лишь в 2002 г. с принятием нового АПК РФ, в статьях предыдущего кодекса 1995 г. данное понятие не использовалось. Новый АПК РФ закрепил право прокурора, а также государственных органов и органов местного самоуправления обращаться в арбитражный суд с исками о защите публичных интересов (ст. 52, 53 АПК РФ).

В частности, статистика подтверждает востребованность полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве по защите публичных интересов в области распоряжения государственным и муниципальным имуществом.

Так, по мнению О. В. Пуховича, за девять месяцев 2018 г. количество выявленных органами прокуратуры Саратовской области нарушений было значительно больше, чем за весь 2017 г. (в сфере собственности — 2 181 против 1 918, в сфере земельных отношений — 1 863 против 1 819)⁴².

Обращение прокурора в суд с иском заявлением остается наиболее эффективным решением для обеспечения законности, а зачастую — единственным способом защиты имущественных интересов публично-правовых образований.

За 2017 г. территориальные прокуроры в суды общей юрисдикции Саратовской области направили 44 иска об оспаривании сделок с земельными участками и один иск о признании недействительной сделки с собственностью муниципального образования, а за девять месяцев 2018 г. — 90 и 11 исков соответственно⁴³.

Правильное и единообразное толкование норм АПК РФ, регулирующих защиту публичных интересов, возможно, если в соответствующей статье будет определено само понятие «публичный интерес», а также раскрыто его содержание.

Согласно отчету о работе арбитражных апелляционных судов за 2019 г., из 4411 дел, связанных с защитой права собственности, иных вещных прав, было рассмотрено 779 исков об истребовании имущества из чужого незаконного владения, что составляет 17,66 %⁴⁴.

С учетом обобщения выработанных в науке позиций, анализа представленных по данному

⁴² Пухович О. В. Реализация полномочий прокурора по защите публичных интересов в сфере распоряжения государственной и муниципальной собственностью // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе : сборник материалов круглого стола. М., 2019. С. 92.

⁴³ Пухович О. В. Указ. соч. С. 92.

⁴⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2019 г. // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5257> (дата обращения: 16.12.2020).

вопросу подходов в различных отраслях законодательства и судебной практике, в связи с необходимостью устранения пробелов в правоприменении, автор считает возможным предложить следующее определение понятия «публичный интерес»: это интерес, закрепленный законодательно, обеспечиваемый и охраняемый правом, выступающий сущностным проявлением и официальным выражением потребностей общества, РФ, субъектов федерации и органов местного самоуправления.

В каждой отдельной отрасли права содержание данного понятия может дополняться в связи с особенностями предмета правового регулирования, а также субъектным составом соответствующих правоотношений, но сущность и природа должны быть неизменными, а важность правовой охраны публичных интересов — неоспорима, поскольку именно через публичные интересы выражаются в обобщенной форме наиболее важные общесоциальные ценности и потребности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Богатырев Ф. О.* Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. — 2002. — № 2. — С. 33–43.
2. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / пер. с лат. и англ. Н. А. Фёдорова и А. Гутермана ; ред. пер. А. Ческис, Е. М. Вейцман // Сочинения : в 2 т. / сост., ред. изд., авт. примеч. В. В. Соколов. — М. : Мысль, 1991. — Т. 2. — С. 3–545.
3. *Зеленцов А. Б., Немытина М. В.* Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // Вестник РУДН. Серия : Юридические науки. — 2018. — № 4. — С. 425–462.
4. *Кряжков А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 91–99.
5. *Курбатов А. Я.* Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. — М. : Центр ЮрИнфоР, 2001. — 212 с.
6. *Локк Дж.* Два трактата о правлении // URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf.
7. *Ломаев А. Ю.* Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. — 2012. — № 1 (6). — С. 97–101.
8. *Мазаев В. Д.* Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учебное пособие. — М. : Институт права и публичной политики, 2004. — 123 с.
9. *Отческая Т. И.* Правовые и методологические проблемы организации участия прокурора в арбитражном суде в защиту экономических интересов Российского государства: по законодательству Российской Федерации, стран ближнего и дальнего зарубежья : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Рязань, 2003. — 48 с.
10. *Петухова А. В.* Социологическая концепция Н. М. Коркунова // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. Серия : Социальные науки. — 2012. — № 3 (27). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskaya-kontseptsiya-n-m-korkunova>.
11. *Пухович О. В.* Реализация полномочий прокурора по защите публичных интересов в сфере распоряжения государственной и муниципальной собственностью // Проблемы реализации полномочий прокурора в гражданском, административном и арбитражном процессе : сборник материалов круглого стола. — М., 2019. — С. 92–100.
12. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 4-е изд. — М. : Советская энциклопедия, 1986. — 1600 с.
13. *Сырых В. М.* Объективные основы публичного права // Lex russica. — 2016. — № 5 (114). — С. 37–80.
14. *Цинделиани И. А.* Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 27 ноября 2015 г.) / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : РГУП, 2016. — 404 с.
15. *Чугурова Т. В.* Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тамбов, 2007. — 18 с.

16. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). — М. : Спарк, 1995. — 556 с.
17. Шигабутдинов Р. Р. Проблемы государства в правовой теории профессора Казанского университета Г. Ф. Шершеневича // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2013. — № 11. — С. 28–33.
18. Щенникова Л. В. Гражданско-правовое регулирование: публичные интересы, общие пользы, добрые нравы : монография. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — 144 с.

Материал поступил в редакцию 30 декабря 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogatyrev F. O. Interes v grazhdanskom prave // Zhurnal rossijskogo prava. — 2002. — № 2. — S. 33–43.
2. Gobbs T. Levafan, ili Materiya, forma i vlast' gosudarstva cerkovnogo i grazhdanskogo / per. s lat. i angl. N. A. Fyodorova i A. Gutermana ; red. per. A. Cheskis, E. M. Vejzman // Sochineniya : v 2 t. / sost., red. izd., avt. primech. V. V. Sokolov. — M. : Mysl', 1991. — T. 2. — S. 3–545.
3. Zelencov A. B., Nemytina M. V. Publichnye interesy i proizvodnye ot nih yuridicheskie konstrukcii // Vestnik RUDN. Seriya : Yuridicheskie nauki. — 2018. — № 4. — S. 425–462.
4. Kryazhkov A. V. Publichnyj interes: ponyatie, vidy i zashchita // Gosudarstvo i pravo. — 1999. — № 10. — S. 91–99.
5. Kurbatov A. Ya. Sochetanie chastnyh i publichnyh interesov pri pravovom regulirovanii predprinimatel'skoj deyatel'nosti. — M. : Centr YurInfoR, 2001. — 212 s.
6. Lokk Dzh. Dva traktata o pravlenii // URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Lokk_Traktaty_2.pdf.
7. Lomaev A. Yu. Publichnyj interes kak pravovaya kategoriya // Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta. — 2012. — № 1 (6). — S. 97–101.
8. Mazaev V. D. Ponyatie i konstitucionnye principy publichnoj sobstvennosti : uchebnoe posobie. — M. : Institut prava i publichnoj politiki, 2004. — 123 s.
9. Otchetskaya T. I. Pravovye i metodologicheskie problemy organizacii uchastiya prokurora v arbitrazhnom sude v zashchitu ekonomicheskikh interesov Rossijskogo gosudarstva: po zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii, stran blizhnego i dal'nego zarubezh'ya : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Ryazan', 2003. — 48 s.
10. Petuhova A. V. Sociologicheskaya koncepciya N. M. Korkunova // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo. Seriya : Social'nye nauki. — 2012. — № 1 (27). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskaya-kontsepsiya-n-m-korkunova>.
11. Puhovich O. V. Realizaciya polnomochij prokurora po zashchite publichnyh interesov v sfere rasporyazheniya gosudarstvennoj i municipal'noj sobstvennost'yu // Problemy realizacii polnomochij prokurora v grazhdanskom, administrativnom i arbitrazhnom processe : sbornik materialov kruglogo stola. — M., 2019. — S. 92–100.
12. Sovetskij enciklopedicheskij slovar' / gl. red. A. M. Prohorov. — 4-e izd. — M. : Sovetskaya enciklopediya, 1986. — 1600 s.
13. Syryh V. M. Ob"ektivnye osnovy publichnogo prava // Lex russica. — 2016. — № 1 (114). — S. 37–80.
14. Cindeliiani I. A. Finansovaya deyatel'nost' v sfere publichnyh i chastnyh finansov: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya : materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Moskva, 27 noyabrya 2015 g.) / pod red. I. A. Cindeliiani. — M. : RGUP, 2016. — 404 s.
15. Chugurova T. V. Processual'nye formy zashchity publichnyh interesov v rossijskom prave : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Tambov, 2007. — 18 s.
16. Shershenovich G. F. Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.). — M. : Spark, 1995. — 556 s.
17. Shigabutdinov R. R. Problemy gosudarstva v pravovoj teorii professora Kazanskogo universiteta G. F. Shershenovicha // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. — 2013. — № 11. — S. 28–33.
18. Shchennikova L. V. Grazhdansko-pravovoe regulirovanie: publichnye interesy, obshchie pol'zy, dobrye нравы : monografiya. — M. : Norma: Infra-M, 2013. — 144 s.