

А.Н. Пилипенко

ИДЕЯ "ВСЕОБЩЕГО ИНТЕРЕСА" ВО ФРАНЦУЗСКОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье рассматривается одна из ключевых категорий французского публичного права «всеобщий интерес». Более чем двухсотлетняя история идеи всеобщего интереса не снижает ее актуальность в современном публичном праве страны. Генезис идеи всеобщего интереса, ее развитие, преломление в публичном праве, причины ее современности стали предметом анализа в данной статье.

Ключевые слова: всеобщий интерес, публичное право, утилитаризм, волюнтаризм, демократия, либерализм, парламент, конституционный контроль, администрация.

Современная правовая мысль в России, обращаясь к зарубежному правовому опыту, часто поверхностна в его оценке, игнорируя идеологические основы, ключевые категории, определяющие сущность правовых систем конкретных государств. Одной из таких категорий, прочно утвердившихся во французском публичном праве, является всеобщий интерес (*l'interêt général*)¹, связывающий личность, общество и государство. Идея всеобщего интереса появляется в XVIII в., заменяя идею общего блага, имеющего теологическое происхождение. Всеобщий интерес выступает одновременно точкой пересечения интересов индивидов, которые составляют нацию, и собственного интереса коллектива, определяя смысл его деятельности.

Несмотря на то, что всеобщий интерес является центральным понятием французской политической мысли и юридической системы более двухсот лет, в чем практически единодушна французская политическая и правовая идеология, отношение к нему было далеко неоднозначным². Являясь краеугольным камнем публичной деятельности, определяющей ее цель и основывая ее легитимность, изначально всеобщий интерес рассматривается с точки зрения двух несовпадающих и конфликтующих концепций.

Первая концепция может быть названа утилитаристской и исходит из понимания общего интереса как суммы частных интересов, в основе которых утилитарный интерес участников экономической деятельности. Подобный подход не только оставляет мало места для государственного посредничества, но в принципе выражает недоверие к государству. В действительности, «сложение частных интересов никогда не даст в сумме

всеобщий интерес, — писал известный французский политолог Ж. Бурдо, — более того, успех наиболее мощных образований будет гарантирован только сохранением интереса всех. Эта задача возложена на государство»³.

В утилитаристских политических доктринах, — в их основе концепция И. Бентама, — получивших распространение в англосаксонских странах — публичный интерес рассматривается через призму общего блага (*common wealth*) и состоит в максимализации индивидуального счастья всех членов группы, общества или страны⁴. Утилитаризм, как система морали и этики, признавая невозможность объективного определения Добра и Зла, предлагает взамен их абстрактности, ввести «полезность» как первичный принцип человеческой деятельности. «То, что полезно, то и хорошо» — максима, лежащая в основе этой доктрины. При этом утилитаризм отвергает обязанность как изначальное понятие и меру моральной оценки последствий деятельности. Критика утилитаризма обычно касается следующих его постулатов и последствий: субъективности понятия счастья; релятивизма (отсутствие абсолютных норм, таких как кража, убийца, жертва...); практической трудности подсчитать, оценить, сравнить полезность; пренебрежение интересов меньшинства, сведение жизни к ее материальным и экономическим параметрам.

Другая концепция, определяемая как волюнтаристская (*la volonté (фр.)* — воля), не удовлетворяется временными и рискованными экономическими интересами, неспособными в глазах ее сторонников составлять прочную основу общества. Всеобщий интерес, который выходит за рамки частных интересов, является, прежде всего, выражением общей воли. Именно эта воля воз-

¹ Помимо всеобщего интереса употребляется понятие публичный интерес — *l'interêt public* — чаще всего как синоним. Тем не менее, некоторые отличия между ними существуют. Публичный интерес выступает как преломление всеобщего интереса в публичном праве.

² Conseil d'Etat: Reflexions sur l'interêt général — Rapport publiquе. 1999.

³ G. Burdeau. *Traité de science politique*. Paris. 1962.

⁴ Идеи утилитаризма в зачаточном состоянии можно найти у философов древности: Платона, Эпикура, Сенеки. В новой истории идеи утилитаризма исповедуют Д. Юм, К. Гельвеций, И. Бентам, Д. Милль.

лагает на государство преследование целей, которые являются настоятельно необходимыми для всех индивидов, помимо их частных интересов. По-существу, эти концепции отражают разное видение демократии: либеральное, в основе которого индивидуальная свобода, и социальное — основой которого является всеобщий интерес. Исторически, Франция демонстрирует приверженность ко второй концепции, которая определяет юридическую и институциональную систему страны, подвергаясь при этом марксистской (защита интересов господствующего класса) и либеральной (пренебрежение индивидуальной свободой) критике.

Несмотря на прочно утвердившееся положение во французской политической и правовой доктрине, понятие всеобщего интереса остается одновременно расплывчатым и плохо поддающимся определению. Французские конституционные тексты не упоминают о всеобщем интересе. Сам термин «всеобщий интерес» употребляется наряду с другими понятиями, такими как: «публичный интерес», «совместный интерес», «государственный интерес», «национальный интерес», «всеобщая воля».

Размытый характер всеобщего интереса усиливает его проблемность в условиях неограниченности пользования им, и по-существу, господствующего положения в публичном праве, будучи практически основой его существования. «Ключом от свода арки публичного права» называют всеобщий интерес авторы доклада, подготовленного Государственным советом в 1999 г.

Действительно, основные понятия публичного права «публичная служба», «публичное имущество», «публичные работы», «публичное творчество» могут быть определены только через первичное понятие, которым является всеобщий интерес. И это не только доктринальное понятие, оно лежит в основе множества законодательных и регламентарных актов. Более того, обращение к всеобщему интересу как основе правового регулирования имеет явную тенденцию к расширению. Примером тому может служить новое законодательство об окружающей среде, обустройстве территории.

Таким образом, современный французский законодатель, явно вписываясь в волюнтаристскую доктрину всеобщего интереса, выражает стремление подтвердить свою приверженность этому понятию, на котором, согласно теории Ж.-Ж. Руссо, основывается его собственная компетенция. «Закон есть выражение воли народа», — идеологема, зафиксированная Декларацией прав человека и гражданина, которая долгое время являла собой политическое евангелие законодательной деятельности парламента. Следовательно, выражая волю народа, законодатель выражает тем самым всеобщий интерес.

Подобный подход был безупречен до введения конституционного контроля Конституцией Пятой Республики. Сам факт существования конституционного контроля, если и не разрушает полностью данную презумпцию, то явно ее колеблет. Введение конституционного контроля заставляет по новому взглянуть на роль Конституционного совета и соотношение его позиции с позицией законодателя в защите общего интереса. Следует отметить довольно сдержанную позицию в отношении категории всеобщего интереса со стороны Конституционного совета. Тем не менее, данная категория представляет отнюдь не умозрительный интерес для этого учреждения. «Всеобщий интерес — конституционная норма?» — под таким красноречивым названием Конституционным советом был проведен коллоквиум 6 октября 2006 г.⁵

В своем решении в 1971 г. Конституционный совет по вопросу о свободе ассоциации делает существенную оговорку, а именно: «закон выражает волю народа только при соблюдении Конституции». Следуя данной логике, «закон определяет всеобщий интерес только при соблюдении Конституции», как справедливо заметил бывший генеральный адвокат Кассационного суда Ж.С. Роз⁶. Возникает и другой вопрос: как далеко может простираться конституционный контроль и не подрывает ли он саму идею монополии законодателя на выражение воли народа, а, следовательно, и всеобщего интереса. Дискуссии в парламенте по этому поводу связаны с опасением установления во Франции «правления судей» и, по существу, направлены на сведение к минимуму конституционного контроля, его наличия только в случае очевидной ошибки (Ж. Ведель).

Несмотря на, казалось бы, прочное место понятия всеобщего интереса во французской теории, законодательстве и судебной практике, оно подвергается многочисленным атакам, что даже заставляет говорить о кризисе этого понятия. Критике данное понятие подвергалось и ранее — речь идет о класси-

⁵ L'intérêt général, norme constitutionnelle ? Actes du colloque du vendredi 6 octobre 2006, Conseil constitutionnel (2006):

- Ouverture du colloque, par le Président Pierre MAZEAUD
- Présentation de la journée d'études, par Bertrand MATHIEU
- L'intérêt général, norme constitutionnelle?, par Noëlle LENOIR
- L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, par Guillaume MERLAND
- L'intérêt général dans l'ancien droit constitutionnel, par François SAINT BONNET
- L'intérêt général et le juge, par Jerry SAINTE ROSE
- L'intérêt général national vu par les droits européens, par Denys SIMON (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/introduction.pdf)

⁶ J.S. Rose. L'intérêt général et le juge.

вом подходе к проблеме. Современная либеральная мысль не менее подозрительна в отношении представления всеобщего интереса, понимаемого как интерес общества, отличный от интересов его членов, делая акцент на политические риски, которые несет подобный проект гражданскому обществу и индивидуальным свободам.

В рамках Европейского Союза концепция публичного интереса имеет тенденцию к замене его понятием универсального интереса, который определяется как примирение частных интересов, выражаемых лобби. Справедливо и утверждение о том, что государство утратило монополию на выражение публичного интереса по мере того, как общественные объединения, а также неправительственные организации получают возможность действовать или вмешиваться в деятельность правосудия, чтобы защитить принципы или имущество публичного характера (природа, свобода и т.д.)

Последние десятилетия концепция всеобщего интереса подвергается серьезному испытанию, что выражается в реанимации нелиберальных подходов в оценке роли государства, в усилении «рыночного» элемента в экономической и социальной жизни. Особенно зримо это проявляется в отношении к публичным услугам, основой которых является всеобщий интерес.

Ощущая явную угрозу внедрения «рыночного» элемента в публичные услуги, оказываемые публичными службами, еще в 1995 г. Премьер-министр Франции А. Жюппе выступал с идеей придания конституционного содержания публичной службе путем внесения соответствующей поправки в Конституцию. Той же логикой проникнута, принятая в том же году, резолюция Национального собрания, подтвердившего приверженность этому понятию, «конституирующему французскую нацию».

Однако попытки защитить национальную концепцию публичных услуг наталкиваются на противодействие со стороны институтов Европейского Союза. Предложение Франции включить в Амстердамский договор Хартию публичных услуг было отклонено. Тем не менее, попытка Франции отстоять свое понимание публичных услуг отличное от концепции публичных услуг, воспринятой Европейским Союзом, достаточно показательна⁷. От того, насколько успешной будет эта попытка, зависит существование публичных услуг в их традиционном виде.

В конечном итоге, это не может не отразиться и на концепции всеобщего интереса. Ведущиеся по этому поводу дебаты носят прагматический характер в рамках задач государства, инструментов, способных сде-

лать его деятельность более эффективной и легитимной, в поиске баланса между эффективностью рынка и императивами всеобщего интереса. А по-существу, речь идет об утверждении прагматичного подхода к всеобщему интересу, как сумме индивидуальных интересов, *когда более мощные частные интересы могут выдаваться за всеобщий интерес.*

Финансовый и экономический кризис последних лет вносит существенные коррективы в идеологию господства рынка. Финансовый капитал, по своей природе, несклонный разделять свои прибыли с государством и обществом, в кризисный момент, очевидно, перекладывает решение своих проблем на государство, роль которого он всегда стремился минимизировать в период своего благополучия. И государство, будучи заложником финансовых систем, вынуждено их спасать, расплачиваясь, в конечном итоге, средствами из кошелька граждан. «Деловые люди редко встречаются ради удовольствия или развлечения, а их беседа неизбежно завершается заговором против всеобщего интереса или соглашением об увеличении цен» — писал в XVIII в. Адам Смит⁸. Похоже, и нашему современнику будет трудно возразить отцу политической экономии.

При анализе всеобщего интереса трудно обойтись без рассмотрения его политической составляющей. В этой плоскости всеобщий интерес может рассматриваться с различных точек зрения. Среди них, *всеобщий интерес и политические партии*. Политический плюрализм, многопартийность рассматриваются как признак демократического государства. Это невольно заставляет задаться вопросом, а насколько сочетается идея всеобщего интереса с существованием политических партий, которые по своей природе выступают как выразители интересов определенных социальных слоев и групп, более того, часто пытаясь выдать интересы представляемых им слоев и групп (а подчас и свои собственные интересы) за всеобщий интерес. Сам факт существования политических партий является свидетельством неоднородности и разобщенности общества. В этом контексте понятен запрет некоторыми государствами исламского фундаментализма политический партий, как объединений, разобщающих исламскую умму(общину).

Другая проблема связана с «*категориальными интересами*», которая четко прослеживается в конфликте между, так называемыми, коммунарками и республиканцами⁹. В основе этого спора политика

⁷ См.: Публичные услуги и право. М., 2007.

⁸ Адам Смит. О природе и причинах богатства народов. М., 1962.

⁹ См.: С. Taylor. Multiculturalisme – difference et democratie. P. 1994.

мультикультуризма, приводимая рядом европейских государств-членов Евросоюза в последние десятилетия. Сторонники коммуитаризма выступают за наделение членом тех или иных культурных сообществ особым статусом, обусловленным расовыми, этническими, религиозными различиями, т.е. признание за целыми сообществами их особых «категориальных интересов», которые выступают как проявление всеобщего интереса.

По мнению их оппонентов, это в корне противоречит французской республиканской традиции, изначально враждебной к поощрению подобных интересов. Во всяком случае, «никакой юридической аргументацией невозможно рационально обосновать признание или отрицание категориальных интересов как способ выражения всеобщего интереса» (J.S. Rose). Следует отдать должное последовательности французской концепции всеобщего интереса, до последнего времени не оставляющей места никаким «категориальным интересам». Крах политики мультикультуризма, признанный на высоком политическом уровне в ряде европейских государств (Германии, Франции), вовсе не следует расценивать как полную победу «республиканцев», имея в виду и другие угрозы «всеобщему интересу».

Всеобщий интерес и парламент. С этим связана сама идея представительной демократии и ее осмысление в новых исторических условиях. Понятно, что речь идет в данном случае и о переоценке роли парламента как органа национального представительства. В контексте предлагаемой статьи вопрос может быть поставлен следующим образом: насколько сам парламент выражает всеобщий интерес. Формальный ответ содержится в доктрине свободного мандата депутата, согласно которой кандидат, получая парламентский мандат, становится представителем нации и, надо полагать, выразителем всеобщего интереса. Далее: каким образом выражает это учреждение всеобщий интерес? Иначе говоря, насколько закон, будучи выражением воли народа, выявляет и защищает этот интерес, насколько институт лоббизма вписывается в идею всеобщего интереса.

Снижение доверия к власти касается всех ее ветвей, в том числе и законодательной — факт столь же очевидный, сколь и объективный. «Хроническая слабость парламента, доминирующая роль Правительства в разработке законов, плохое качество законодательных текстов — все это содействует дискредитации закона»¹⁰, — слова, сказанные применительно к Франции. Столь же, очевидно, эти слова относятся не только к Франции.

Мажоритарный принцип, положенный в основу современной демократии, заставляет полагать, что всеобщий интерес основывается на воле большинства, с учетом мнений и позиции меньшинства. Тем не менее, едва ли возможно измерить феномен всеобщего интереса арифметическим большинством. То есть в основе всеобщего интереса лежат некие непреходящие ценности, оплодотворяющие западную цивилизацию. Столь же очевидны их размывание и нежелание признать столь печальный факт. Чего стоит политкорректность при неудачной попытке прописать в проекте Конституции для Европы христианские основы европейской цивилизации. Действительно, кризис самой идеи всеобщего интереса наиболее зримо проявляется в кризисе самой идеи парламентаризма и, как следствие, девальвации закона как выражения всеобщего интереса.

В докладе, подготовленном Государственным советом в 1999 г., подчеркивалось, что дебаты вокруг всеобщего интереса касаются не только публичных властей — они касаются каждого гражданина. Поиск всеобщего интереса требует от каждого гражданина в известной мере дистанцироваться от своих собственных интересов. В этом контексте кризис концепции всеобщего интереса вовсе не кажется странным на фоне кризиса общих ценностей общества. Демократия основывается в целом на самих индивидах, способных взять на себя бремя граждан. В отсутствии стремления к выявлению всеобщего интереса или незаинтересованности в общем благе, как справедливо отмечается в докладе, не существует какого-либо институционального лекарства. Нельзя возбудить энергию законодательным путем. Невозможно заставить индивидов быть гражданами. Авторы доклада видят выход из положения в утверждении этики ответственности, в воспитании свободных граждан, приверженных ценностям солидарности, цементирующих жизнь общества.

Это вовсе не означает отказ от индивидуалистической концепции основных прав и свобод и утверждение приоритета коллективистских начал в жизни общества и государства. В этом контексте показателен пример более чем тридцатилетней давности, но отнюдь не утративший своей актуальности и в настоящее время. В конце 70-х гг. прошлого века при обсуждении законопроекта об информатике, картотеках и свободах бурные дискуссии вызвала первая фраза проекта о том, кому же должна служить информатика — гражданам, как в нем было зафиксировано, либо гражданину — на чем настаивали ее противники, утверждая, что «предложенная формулировка подменяет идею личности идеей коллектива». Достаточно заглянуть в действующий закон, чтобы убедиться, чья точка зрения победила.

¹⁰ J.S. Rose. Op. cite

Все-таки «информатика должна служить гражданину». И понятно, что дело здесь вовсе не в лингвистических тонкостях. Очевидно, что речь идет о том, насколько логика всеобщего интереса (служить всем гражданам) сочетается с индивидуалистической концепцией основных прав и свобод (служить индивиду).

Так или иначе, без выявления содержательных характеристик всеобщего интереса трудно обойтись, поскольку, будучи везде: в доктрине, законодательстве, судебной практике — он превращается в призрак при попытке его конкретного рассмотрения. Действительно, если французская доктрина, обнаруживая всеобщий интерес в законодательстве и судебной практике, констатирует при этом его неопределенность и размытость, то остается признать, что это не более чем фантом, порожденный игрой ума мыслителей прошлого, и по недоразумению или сознательно эксплуатируемый современными его адептами, затемняя суть вещей. Во всяком случае, его обусловленность, а то и ускользание, требует либо воспринять его на веру, либо доказать его существование. В противном случае, понятие всеобщего интереса находится за пределами рационального осмысления. Задача явно многотрудная, тем более для российского автора, выросшего в стране, обремененной иными историческими, политическими и юридическими явлениями и реалиями.

Первое, что можно констатировать, без опасения впасть в заблуждение, — всеобщий интерес есть нечто, что касается всех и каждого, определяя смысл и цель их существования. И если понятие «каждый» имеет вполне определенный, в том числе, и юридический смысл, то понятие «все» настолько неоднородно и многозначно, что едва ли поддается общему определению. Тем не менее, не оставляет сомнений, что речь идет о различных формах общественного бытия, будь то род, племя, семья, община, объединение, общество и как его высшая организационная форма — государство.

Либеральная доктрина, изначально подозрительная к любой коллективной форме человеческого существования, усматривает в государстве враждебную либо, в лучшем случае, нейтральную силу по отношению к индивиду. В основе либерализма лежит индивидуальная свобода и, прежде всего, экономическая свобода, а еще точнее — право собственности, что, как уверял один из отцов американской конституции Т. Джефферсон, отличает человека от любого другого животного. Экономическая свобода в свою очередь определяет политическую свободу, (вспомним классиков марксизма-ленинизма), что звучит в идеях современных поборников либерализма Фридмана и Хайека...

Но если либералов XIX в., в основе идеологии которых экономическая свобода, ставшая повивальной бабкой промышленной революции, можно понять и

не экономисту, то какой логикой проникнуто утверждение, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ). Таким образом, человек изначально помещается в некую иерархию ценностей, венчая ее вершину. По-видимому, предполагается, что существуют ценности низшего порядка. Любопытно знать, что же это за ценности. И где их искать. Не в животном же мире, где торжествует человеческая гордыня (человек — венец природы).

Не всегда симпатичный в своем цинизме И. Бентам, скорее прав в своем суждении о правах человека без их гарантий государством как о глупости, а о французской Декларации прав человека и гражданина как о глупости на ходулях. «Права невразумительные, права ложные и права невразумительно-ложные» — в беспощадной критике Бентама этого документа есть изрядная доля горькой правды.

В ряду подобного рода явлений очередной эвфемизм — «общечеловеческие ценности», который также трудно поддается разумному описанию и пониманию. Единственное, что не вызывает сомнений, их европоцентристская христианская природа, все больше и больше утрачивающая свои онтологические и исторические корни.

В сущности, идея всеобщего интереса рассматривается с точки зрения двух подчас противоречащих друг другу и находящихся в идеологической коме категорий: демократии и либерализма. В основе демократической организации власти лежит принцип разделения властей, который выступает как способ самоограничения государственной власти. При этом демократический режим основывается на выражении воли большинства. Современное демократическое государство претендует на выражение воли большинства членов общества, а значит и интереса его большинства. Следует отметить, что всеобщий интерес, по своей природе, редко носит консенсуальный (единодушный) характер, и его установление является результатом неизбежной конфронтации интересов, из которых необходимо выбирать, дабы избежать блокирования публичного решения.

В этом контексте всеобщий интерес фактически сводится к выражению интереса большинства законодателем и, в конечном итоге, государством. Отношение самих граждан к государству, как высшей форме их общественной самоорганизации, очевидно должна выражаться в стремлении к сохранению самого государства, т.е. обеспечению его защиты от внутренних и внешних угроз.

Какой же смысл должен иметь всеобщий интерес для современного человека, общества, государства, всего рода человеческого, если хотите? Не опасаясь быть высокопарным, можно утверждать, что в его основе находится логика совместного выживания, кото-

рая требует трансформации индивидуалистического инстинкта самосохранения в коллективный солидарный интерес, когда в человеческий лексикон вновь возвратятся понятия: долг, самопожертвование, подвиг...

Библиографический список:

1. Адам Смит. О природе и причинах богатства народов. М., 1962.
2. Публичные услуги и право. М., 2007 .
3. Burdeau G. Traité de science politique. Paris, 1962.
4. Truchet D. Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Revue internationale de droit comparé. 1978. № 3.
5. Chevallier J. «Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général», in CURAPP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, vol. 1, PUF, 1978.
6. Rangeon V.F. L'idéologie de l'intérêt général. Economica, 1986.
7. Deswarte M.-P. "L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel". RFDC. 1993, n 13.
8. Taylor C. Multiculturalisme — difference et démocratie. P. 1994.
9. Pontier J.-M. "L'intérêt général existe-t-il encore?". Dalloz. 1998, chron., p. 327.
10. L'intérêt général. La Documentation française. 1999, p. 245.
11. Conseil d'Etat: Reflexions sur l'interet general. Rapport publique, 1999.
12. Schoettl J.-E. « Intérêt général et Constitution ». EDCE. 1999, n 50.
13. Merland ERL G. L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? — Cahiers du Conseil constitutionnel. 2004. № 16.

References (transliteration):

1. Adam Smit. O prirode i prichinakh bogatstva narodov. M., 1962.
2. Publichnye uslugi i pravo. M., 2007.