

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА КАК ФУНКЦИЯ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

© 2012 С.Г. Вагин

доктор экономических наук, профессор

Самарский государственный экономический университет

E-mail: babs-sseu@eandex.ru

Рассматриваются вопросы обеспечения публичного интереса как функционального предназначения публичного права; исследуется российская практика действия принципа приоритета публичных интересов при правовом регулировании.

Ключевые слова: функции публичного права, публичные и частные интересы, совместные интересы.

Функции публичного права многообразны, и они отражают как общие функции права, так и особенные, присущие своим институтам и нормам¹. Сочетание этих функций таково, что любое их разграничение будет достаточно условным.

Однако традиционно к базовой функции публичного права относят выявление, определение, обеспечение и защиту публичного интереса. Не случайно именно характер удовлетворяемого интереса традиционно воспринимается и как основа для разграничения права на публичное и частное². Длительное время, практически до конца XIX в., определения различия частного и публичного права представляли собой перевод изречения Ульпиана, или в несколько измененном виде эту же мысль: “Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению римского государства, частное, в которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении”³.

К. Савиньи в свое время писал: “В публичном праве целое (государство) является целью, а отдельный человек занимает второстепенное положение; напротив, в частном праве отдельный человек является целью, а целое (государство) - средством”⁴.

По аналогичному критерию проводил разграничение частного и публичного права В.Н. Дурденевский. Он писал: “Публичные права могут осуществлять только на благо подвластных или социальной группы, частные права могут осуществлять в интересах их обладателя. Первые имеют общим центром интерес общества, общественное благо, вторые не имеют единого центра, так

как они направлены на интерес отдельного субъекта, частного лица”⁵.

Немало сторонников материальных концепций и в современной российской науке. А.Я. Курбатов отмечает: “Издавая нормы права, законодатель всегда имеет в виду охрану определенных интересов. Механизм реализации этого интереса зависит от способа правового регулирования... Чтобы определить, чей интерес выражает конкретная норма права, необходимо отталкиваться от вида правоотношения и соответствующего ему способа правового регулирования, выражающегося в свою очередь в конкретном виде норм”⁶. Позиция автора довольно противоречива, но тем не менее он делает однозначный вывод: “Нормы, направленные на удовлетворение частного интереса, относятся к нормам частного права, а направленные на удовлетворение публичного интереса - к нормам публичного права”⁷.

Н.И. Матузов пишет: “Частное право есть право лично-свободное. В этих границах субъект может осуществлять его в любом направлении. Частнопредметная мотивация ставит только известный предел действию других мотивов (эгоистических, альтруистических и др.). Наоборот, публично-предметная мотивация сама указывает направление, в котором право должно осуществлять и исключать действие других мотивов”⁸.

В.А. Бублик⁹, С.В. Михайлова¹⁰ также можно отнести к числу сторонников материальных теорий.

В современной теории права все чаще акценты исследований смещаются от оценки обоснованности применения того или иного критерия отграничения публичного права от частного к оценке функционального назначения той или иной подсистемы права.

“Многообразии интересов в обществе предполагает официальное признание публичного интереса как приоритетного и общеобязательного для деятельности всех субъектов права, а это, прежде всего, коренные потребности и отражающие их интересы народа, нации, народностей и иных социальных общностей, интересы общества как самоуправляемой системы и интересы сверенного государства как политико-управляющей системы”¹¹.

Обеспечение публичного интереса как функциональное предназначение публичного права ни в коей мере не предполагает ущемления, недооценки, ограничения личных и корпоративных интересов, так как, на наш взгляд, соответствующие явления не выступают ни как конкурирующие, ни как системно противоположные. “Если раньше публичность воспринималась в качестве выражения воли государства, то с переходом к рыночной форме экономики и построению государства на подлинно федеративных отношениях публичное воспринимается как общественное, предназначенное для обеспечения жизнедеятельности всех институтов гражданского общества”¹².

Ю.А. Тихомиров отмечает: “Публичный интерес формируется противоречиво, представляя собой то “усреднение” социальных интересов, то доминанту над частными интересами, то постулирование общезначимого. Причем некоторые явления перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют или приобретают смысл индивидуальных или коллективных интересов. Возможно и иное, когда некоторые частные интересы признаются публичными в виде изменения их общей значимости”¹³.

Публичные и частные интересы имеют общую базу - потребности. Особенности же публичного интереса, собственно, сводятся к тому, что соответствующие потребности воспринимаются различными субъектами как свои.

“Усредненная общность интереса, которая позволяет квалифицировать его как публичный, в итоге становится результатом того, что у различных субъектов совпадает база формирования интереса, то есть какие-либо потребности для них становятся общими, общими становятся и представления о средствах и методах удовлетворения такой потребности. На наш взгляд, лишь учитывая эту “общую базу” публичного интереса можно охарактеризовать его с надлежащей полнотой. При этом “источниками” формирования подоб-

ного конгломерата потребностей может быть и личная, и общественная, и государственная сфера, то есть весь спектр социальных субъектов”¹⁴.

По нашему мнению, публичные интересы можно рассматривать как совместные для всех типов социальных субъектов. Совместные интересы - это интересы, подразумевающие общность подходов сторон, идентичность представлений о целях и методах их достижения. Данные интересы, как правило, самостоятельно не реализуются, а предполагают сотрудничество сторон в достижении общих целей¹⁵.

Именно такое понимание публичного интереса и позволяет адекватно воспринимать публичное право как сферу его конкретизации. При этом качественной особенностью публичного права является создание механизма приоритетного удовлетворения публичного интереса. Как справедливо отмечает Ю.А. Крохина, “принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании... выражается в верховенстве общих интересов субъектов права... Этот принцип проявляется в качестве основной целеполагающей цели, обеспечивающей согласованность действий участников... правоотношений, влияющей на формирование системы законодательства, правотворчество и правоприменительную практику”¹⁶.

Приведем некоторые примеры действия принципа приоритета публичных интересов при правовом регулировании.

Так, в соответствии со ст. 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) возмещение вреда, причиненного гражданам и юридическим лицам, осуществляется за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. В соответствии с ч. 1 ст. 126 ГК РФ под казной РФ, субъекта РФ или муниципального образования понимается имущество этих субъектов, кроме имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Последовательная реализация указанных положений законодательства привела бы к тому, что по иску любого гражданина или юридического лица, обращенного к государству или муницип-

ципальному образованию, взыскание было бы наложено на любое имущество, отнесенное к казне. Между тем порядок использования государственного имущества определяется в начале года, в бюджетном праве действует принцип целевого использования средств бюджетов, соответственно, необходим и контроль за использованием средств казны.

Трудно переоценить в данной связи роль Бюджетного кодекса РФ, вступившего в силу с 1 января 2000 г. Наиболее часто подвергаются критике те его положения, которые с точки зрения цивилистических воззрений могут таить в себе опасность ущемления имущественных интересов частных лиц¹⁷. Речь, в частности, идет об установлении в ст. 239 БК РФ иммунитета бюджетов как правового режима, при котором обращение взысканий на бюджетные средства осуществляется на основании судебного акта, предусматривающего:

- возмещение недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета;

- возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, за исключением случаев, определенных абзацем вторым настоящей статьи¹⁸.

Очевидно, что объективная правовая оценка приведенной нормы невозможна без учета ее места в системе цельной концепции регулирования бюджетных отношений в стране. Системный анализ данного акта показывает, что введение подобной нормы напрямую обусловлено действием в публичном праве принципа приоритета публичных интересов, попыткой обеспечить баланс частного и публичного интереса в условиях дефицита бюджетных средств.

Принимая во внимание требование соблюдения целевого назначения бюджетных средств, предназначенных для реализации задач и функций публичной власти, бюджетное законодательство считает необходимым установление особого порядка исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание за счет казны. Факти-

чески речь идет о добровольном исполнении финансовыми органами соответствующих судебных актов тогда, когда обращение имущественных требований к публичному субъекту не было обусловлено злоупотреблениями с его стороны. (В этом случае средства взыскиваются со счета субъекта, который ведется в Федеральном казначействе.)

Учитывая особую роль бюджетных средств в реализации публичных интересов, вряд ли стоит настаивать на неконституционности самой идеи иммунитета бюджетов. Отсутствие такого иммунитета в условиях недостатка средств у государства создает реальную угрозу ущемления имущественных прав одних субъектов в результате удовлетворения требований других, что едва ли можно признать соответствующим Конституции Российской Федерации¹⁹.

Однако, как представляется, норма ст. 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) сформулирована не безупречно и в определенных случаях может привести не к приоритету, а к давлению публичного интереса. В частности, лицо, связанное с государством контрактом, обеспеченным бюджетным финансированием, лишено права предъявлять соответствующие требования к государству. В этой связи, думается, редакция ст. 239 БК РФ должна быть изменена.

Другой пример. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В этом случае приоритет публичного интереса выступает как некий “ограничитель” индивидуальной свободы. Нужно сказать, что нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ последовательно реализованы в законодательстве и судебной практике.

Показательно в данном отношении следующее дело. Летный состав Вологодского авиапредприятия решил поддержать проведение всероссийской забастовки летного состава. Согласно закону СССР “О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)” от 25 мая 1991 г., забастовка на предприятиях гражданской авиации как средство разрешения коллективных трудовых споров не допускается. Прокурор Вологодской транспортной прокуратуры обратился

в суд с заявлением о признании забастовки летного состава Вологодского авиапредприятия незаконной. Решением суда иск удовлетворен, кассационная инстанция оставила решение суда без изменений. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку (ст. 37 Конституции РФ). Однако в данном случае право ограничено федеральным законом²⁰. Очевидно, что в приведенном примере публичный интерес в безопасности полетов для законодателя был приоритетен по отношению к индивидуальному интересу в реализации права на забастовку.

¹ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008. С. 64.

² Дождев В.В. Римское частное право. М., 1999. С. 37, 39.

³ Дигесты Юстиниана. М., 1984. С. 23.

⁴ Цит. по: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914. С. 168.

⁵ Дурденевский В.Н. Субъективное право и его основное разделение // Сб. Общества исторических, философских и социальных наук при Пермском университете. Пермь, 1918. С. 96.

⁶ Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 89-90.

⁷ Там же. С. 90.

⁸ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 404.

⁹ Бублик В.А. Публично- и частноправовые начала в гражданско-правовом регулировании внешнеэкономической деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 14.

¹⁰ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 64-65.

¹¹ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. С. 64.

¹² Крохина Ю.А. Финансовое право России. М., 2004. С. 58.

¹³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 6.

¹⁴ Болгова В.В. Основы публичного права. Самара, 2009. С. 170.

¹⁵ Государство, общество, личность: проблемы совместимости / под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. М., 2005. С. 132.

¹⁶ Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 57-58.

¹⁷ См., например: Дмитриев В.В. Субсидиарная ответственность государственных и муниципальных образований по обязательствам государственных и муниципальных учреждений в связи с введением в действие Бюджетного кодекса // Кодекс-info. 2000. № 9. С. 16-25.

¹⁸ В соответствии со ст. 119 федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" абзац второй ст. 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации включен в перечень нормативных актов, действие которых было приостановлено на 2004 г. в связи с тем, что федеральным бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию.

¹⁹ Кустова М.В. Баланс имущественных интересов частных лиц и публичного субъекта в свете новой бюджетно-правовой концепции // Бюджетное право: вопросы теории и практики. СПб.; М., 2002. С. 18.

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 10.

Поступила в редакцию 05.01.2012 г.