

ПУБЛИЧНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2013 Н.А. Никитина

Самарский государственный экономический университет

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Рассматривается проблема исследования категории интереса в юридической науке, происхождение понятия “публичный интерес” в праве, роль публичных интересов в экономической сфере, их классификация.

Ключевые слова: интерес, публичный интерес, публичное право, публичный экономический интерес.

Для юридической науки социальная природа интереса является базовой, открывающей перспективы общесоциологической и инструментальной разработки традиционного видения взаимосвязи права и интереса.

Категория интереса исследуется представителями различных наук, в том числе и юридической науки. При этом многие авторы обоснованно исходят из того, что юридические науки должны пользоваться общенаучным пониманием сущности категории интереса, но в специфическом для соответствующей области научных знаний аспекте с учетом основных начал (принципов) нормативно-правового регулирования рассматриваемой сферы.

Интерес - это объективная категория, представляющая собой общественное отношение, содержанием которого является потребность, имеющая социальный характер (значение) и проявляющаяся в осознании и реализации целей.

Наиболее точное определение рассматриваемой категории с позиций экономики принадлежит А.С. Генкину: “Интерес мы определяем как реальный, обусловленный отношениями собственности, принципом экономической выгоды, мотив и стимул социальных действий по удовлетворению динамичных систем индивидуальных потребностей”¹.

В юридической науке роль интереса впервые была отмечена немецким ученым XIX в. Р. Иерингом. Им была разработана юридическая теория интересов, где приоритет оставался за жизненными ценностями и реальными интересами людей. Именно Р. Иеринг высказывал идею, что интерес есть материальное основание права, а основным его предназначением считал уравнивание интересов в обществе и нахождение баланса между ними².

Рассуждая о роли интересов в законодательстве, Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров не только отмечают недостаточность их научного исследования, но и подчеркивают, что они оживляют и одухотворяют правовые процессы и нормы и их гармонизация в контексте обеспечения национальных интересов весьма актуальна³.

Важно подчеркнуть, что осознанный общественный интерес становится целью деятельности государства. Порождаемые им юридические мотивы, правовые требования, предложения получают правовое выражение посредством государственной воли, получающей отражение в законотворческой деятельности. Объективированный правом интерес предопределяет содержание правовых норм и присущий им общеобязательный характер.

Проблема интересов в праве всегда остро воспринималась юристами широко исследовалась в их трудах, чаще всего понятие и роль интересов рассматриваются учеными в каких-то определенных сферах⁴, отраслях права либо других структурных единицах системы права, будь то финансовое право⁵, авторское право⁶.

Правовое регулирование не способно коренным образом менять потребности субъектов общественных отношений. Однако эти потребности напрямую зависят от тех условий деятельности субъектов, которые определяются с помощью правового регулирования. Тем самым право оказывает воздействие на формирование потребностей и соответствующих интересов не прямыми предписаниями об их возникновении, а опосредствованно - через воздействие на материальные условия существования и деятельности. Путем формирования определенных условий деятельности субъектов общественных отношений можно также способствовать возникновению и

закреплению у них таких интересов, которые соответствуют интересам всего общества.

По носителям (субъектам) интересы можно разделить: на индивидуальные (частные), присущие конкретным лицам; групповые (коллективные), присущие социальным группам и выражающие общие потребности лиц, их составляющих; общественные, представляющие собой некую усредненность индивидуальных и групповых интересов, присущих данному обществу. По направленности выделяют интересы политические, экономические, культурные и др.; по характеру субъекта - классовые, национальные и др.; по степени осознанности - действующие стихийно и на основе разработанной программы; по возможности их осуществления - реальные и мнимые; по отношению к объективным процессам - прогрессивные или консервативные.

Помимо общественных, выделяются государственные интересы, которые представляют собой общественные интересы, преломленные через деятельность государства. Существуют различные точки зрения относительно возможности существования государственных интересов, многие ученые склоняются к тому, что данное понятие не имеет самостоятельного значения, поскольку у государства нет собственных потребностей и интересов.

Однако можно справедливо заметить и то, что выделение государственных интересов оправданно. Полное соответствие общественных и государственных интересов - это недостижимая цель, некий идеал, поскольку отношения "государство - общество" всегда заключают в себе определенные противоречия. Связано это, прежде всего, с тем, что на формирование государственных интересов оказывают влияние интересы определенных групп или отдельных лиц (партии, имеющей большинство в парламенте, государственных чиновников, представителей крупного бизнеса, международных институтов и т.д.). Смысл правового демократического государства - ограничить эти влияния разумным пределом. Различные теории возникновения государства, по сути, сводятся именно к различиям в механизме формирования государственных интересов.

Публичные интересы часто кратко определяют как охраняемые правом общественные и государственные интересы. Их носителями являются общество и государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования, а выразителями либо лицами, их охраняющими, - компетентные государственные и иные органы.

Категория "публичный интерес", активно используемая сейчас в юриспруденции, имеет уже выраженное государственно-правовое значение. Впервые в отечественной правовой литературе оно было глубоко исследовано Ю.А. Тихомировым. Он определяет публичные интересы как общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать интересы частные, с другой - обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. "Это - официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту"⁷. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития.

Поскольку в основе публичного интереса лежит объективно существующий интерес общества, постольку публичный интерес объективен. Вместе с тем, его выражение в праве зависит от своевременного и правильного осознания действительных общественных интересов. В идеале, внутренние механизмы демократического правового государства должны переносить интересы общества на правовую почву, тем самым превращая их в публичные интересы.

Публичные интересы всегда выражаются в правовых нормах. Результатом осознания государством объективно существующих общественных интересов является их закрепление в праве. Тем самым они становятся охраняемыми посредством государственного принуждения. Следовательно, публичные интересы можно определить как общественные интересы, признанные государством и урегулированные (регламентированные) правом.

Важно отметить, что для публичного права самой главной целью, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации⁸, является человек, его интересы, права и свободы. Основной задачей как частного, так и публичного права выступает создание условий для наиболее полной реализации интересов общества, отдельных индивидов и удовлетворения их государством. Дополнительные цели формируются и реализуются на практике посредством функций, которые представляют собой необходимые однородные, целесообразные направления публичного права, вызванные необходимостью удовлетворения государством объективных потребностей общества.

Следует заметить, что при возникновении каких-либо противоречий между интересами различ-

ных субъектов во многих случаях речь идет не о проявлениях выраженных незаконных интересов, а о ложном понимании объективных интересов одним из субъектов в силу объективных либо субъективных причин. Публичные интересы включают в себя лишь те потребности, от которых зависит существование и развитие общества. Государство должно ограничивать свое вмешательство сферой публичных интересов. Необходимо, чтобы, с одной стороны, признавалось и защищалось право каждого и в то же время признавались и защищались права всех, всего общества. Наиболее эффективным инструментом для этого является право, прежде всего, благодаря обеспечению надлежащего соотношения институтов публичного и частного права.

Необходимость учета частного и публичного интереса характеризует современное взаимодействие личности, общества и государства. Их оптимальное соотношение возможно при уважении прав и свобод личности, при взаимной ответственности государства и его граждан и только в государстве с высокоразвитыми демократическими институтами, стабильной экономикой, эффективно функционирующими экономическими институтами.

Публичное право должно служить интересам гражданина и общества. Именно с его помощью государство реализует и охраняет те общие устои, без которых невозможно развитие экономики, целостность и устойчивость самого государства. Переплетение начал публичного и частного в праве становится в нашей жизни более сложным и тонким, что заметно проявляется и в сфере экономической деятельности.

Нормы постольку являются нормами публичного права, поскольку они обеспечивают практическое осуществление конституционных норм и норм иного конституционного законодательства, а также правовых и культурных традиций, обычаев и ценностей населения, народа, граждан и т.д.

Экономическая сфера представляет собой область межотраслевого правового регулирования. Данное регулирование осуществляется при помощи разноотраслевых правовых средств⁹. В целом же, указанная сфера одновременно регламентируется как частным, так и публичным правом. То есть экономическая деятельность подвержена, с одной стороны, гражданско-правовому регулированию, в рамках которого происходит регламентация непосредственного осуществления указанной деятельности.

С другой стороны, деятельность в экономической сфере существенно подвержена влиянию и пуб-

личного права. Оно оказывает нормативное (регулирующее) воздействие на экономическую деятельность. Подобное нормативное воздействие следует, в целом, охарактеризовать как сдерживающе-стимулирующее. С помощью публичного права можно как ограничивать осуществление предпринимательской или иной экономической деятельности, так и поощрять ее развитие.

В самом общем виде межотраслевое правовое регулирование в экономической сфере можно определить как процесс упорядочения экономических отношений разноотраслевыми правовыми средствами. Однако осуществление такого правового регулирования является не только способом упорядочения соответствующих общественных отношений, но и одновременно средством удовлетворения публичных и частных интересов в экономической сфере.

Правовое регулирование экономики, как справедливо отмечают В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина¹⁰, в современных условиях требует взаимодействия публичного и частного права в нескольких сферах:

- организация отношений собственности, в особенности владения землей и иными природными ресурсами. Признание Конституцией РФ земли и других природных ресурсов основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9), накладывает на собственников публично-правовые обязательства;

- обеспечение свободной конкуренции как основы рынка - одно из главных направлений государства в экономике. Закон о защите конкуренции¹¹, принятый в 2006 г., позволил создать единое поле для антимонопольного регулирования;

- организация публичного сектора экономики в широком смысле, включая деятельность созданных государством субъектов и правовой режим бюджетных средств применительно к гражданскому обороту. Деятельность специфических субъектов (к примеру, унитарных предприятий) напрямую связана с выполнением публично-правовых задач;

- государственное вмешательство в договорные отношения (защита прав потребителей, государственное регулирование цен, государственные требования к качеству товаров).

Понятие публичных экономических интересов в научной литературе пока не выработано, отсутствует данное понятие и в нормативных правовых актах. Однако некоторые авторы в своих публикациях обращались к проблемам обеспечения публичных интересов в предпринимательской и иной экономической деятельности¹².

Необходимость рассмотрения категории публичных экономических интересов неоспорима. Среди основных ее признаков можно выделить следующие: во-первых, носителем этих интересов является государство в роли представителя общества, а во-вторых, их содержание составляют общественные потребности в указанной сфере. Удовлетворение последних является целью публичных интересов, достижение которой осуществляется с помощью приведения в действие определенных правовых механизмов.

Исходя из публикации М.Ю. Чельшева¹³, разделим публичные экономические интересы на две основные группы.

Первую группу составляют непосредственные интересы публично-правовых образований в экономической сфере. Сюда относят, например, интересы указанных образований как собственников соответствующего имущества, как лиц, удовлетворяющих свои имущественные потребности в различных имущественных формах (создание публичных организаций и др.). По существу, это экономические интересы публично-правовых образований как частных лиц. Конечно, данные интересы являются специфическими “частными” интересами, поскольку они фактически связаны с удовлетворением потребностей неопределенного круга лиц, подпадающих под юрисдикцию того или иного правового образования. Именно в таком понимании указанные интересы публично-правовых образований становятся типичными публичными интересами.

Вторая группа охватывает опосредованные публичные, в том числе государственные, интересы в экономической сфере. Они проявляются, в частности, в обеспечении правопорядка в экономической сфере, в обеспечении стабильного экономического оборота, в недопущении монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Реализация подобных публичных интересов направлена не только собственно на поддержание нормального существования публично-правового образования, но и в то же время на обеспечение реализации частных интересов в области экономики.

Обе рассмотренные группы публичных интересов объединяет то, что все эти интересы связаны с удовлетворением имущественных нужд публично-правового образования. В свою очередь, удовлетворение названных нужд обеспечивает организацию нормальной жизнедеятельности соответствующего публично-правового образования.

В.А. Мамонтовым выделяется три основные группы правоотношений, образующих в своей совокупности сферу предпринимательской и иной экономической деятельности. Отношения, входящие в каждую из этих групп, регулируются соответствующим блоком законодательных и иных правовых актов.

Основную группу, определяющую саму суть предпринимательства, составляют так называемые горизонтальные отношения участников, т.е. носящие частный характер отношения предпринимателей со своими контрагентами по экономической деятельности, в результате вступления в которые и достигается изначальная цель предпринимательства - получение прибыли. Основным источником регулирования этих отношений служит гражданское законодательство, которое в первую очередь направлено на обеспечение частных интересов участников гражданского оборота. Проявление публичных интересов здесь не так очевидно. Однако это не значит, что сами по себе они вовсе законодателем игнорируются. Так, в ст. 451 ГК применена формулировка “общественные интересы”, а в ст. 969 ГК - “социальные интересы граждан” и “государственные интересы”. А в большинстве случаев категория “интерес” вообще не употребляется, хотя в само содержание нормы законодатель вкладывает смысл обеспечения именно публичных интересов. Примером тому могут служить нормы о поставке товаров для государственных нужд или о заключении публичного договора.

Далее необходимо выделить группу отношений, формирующихся внутри конкретного субъекта экономической деятельности. Это корпоративные отношения, связанные с порядком его учреждения, структуризации, управления, организации труда и др. В основном, такие отношения регулируются внутренними документами организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность. Но, например, локальные акты, регулирующие трудовые отношения, должны соответствовать положениям Трудового кодекса Российской Федерации, в котором обеспечиваются интересы не только работника и работодателя, но и “интересы государства” (ст. 1) и “жизненно важные интересы общества” (ст. 412).

И наконец, особое внимание занимают публичные “вертикальные” отношения, возникающие между субъектами предпринимательской деятельности и государством в лице его различных властных органов. Сам по себе характер подобных отношений определяет приоритет защиты публичных интересов, прослеживаемый в законодательных актах, регулирующих данную группу отношений. Поэтому кате-

гории “публичный интерес”, “интерес государства”, “общественный интерес” встречаются в них достаточно редко, поскольку само их содержание и так нацелено на обеспечение публичных интересов. Императивный характер норм законодательства, направленных на ограничение свободы предпринимательства (в частности, законы о государственном контроле за его осуществлением, регистрации, лицензировании, антимонопольное законодательство), законодательство в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, является прямым либо косвенным выражением публичного экономического интереса. И лишнее упоминание в них вышеперечисленных категорий не имеет смысла ввиду презумпции обоснованности вмешательства государства в частные интересы с целью обеспечения интересов публичных.

Публичные экономические интересы проявляют себя следующим образом: во-первых, это предоставление прав на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а во-вторых, препятствование злоупотреблению этой свободой в ущерб интересам общества, недопущение осуществления экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. По сути, речь идет не о чем ином, как об упорядочении общественных отношений и справедливом удовлетворении интересов субъектов этих отношений в сфере предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности.

Достижение указанной цели невозможно без применения целой системы правовых средств, которые обеспечивают реализацию публичных интересов в сфере экономической деятельности по двум указанным направлениям.

В качестве наиболее яркого примера такого средства выступают правовые нормы, с помощью которых государство, с одной стороны, реагируя на созревшую общественную потребность, закрепило исходные начала осуществления экономической деятельности, основанные на свободе действий субъекта и минимальном своем участии, а с другой - применяет ограничение экономической деятельности в угоду интересам общества.

Представляется вполне очевидным, что юридические нормы являются наиболее мощным средством достижения любого интереса в правовой сфе-

ре. Более того, интерес, нашедший отражение в правовой норме, имеет самый короткий путь к своей реализации, тем более, когда речь идет о публичных интересах, где в лице государства совпадают и их носитель, и создатель правовых норм. Таким образом, с помощью законодательного закрепления получают свою реализацию практически все базовые публичные экономические интересы, в том числе и те, обеспечение которых относится к компетенции частного права.

Так, ст. 34 Конституции Российской Федерации закрепила принцип гарантированности свободы экономической деятельности, предоставив частному лицу возможность по своему усмотрению использовать способности и имущество для осуществления предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности. Свое развитие этот принцип получил также в Гражданском кодексе Российской Федерации¹⁴ и других законодательных актах. Посредством приобретения нормативной правовой формы достигаются и другие публичные экономические интересы: формирование единого экономического пространства, выраженного в свободном перемещении товаров, работ, услуг на всей территории Российской Федерации, обеспечение многообразия форм собственности, поддержание справедливой конкуренции и другие.

Также необходимо добавить, что антимонопольное, налоговое, бюджетное законодательство, правовые акты, регулирующие процедуры проведения проверок, регистрации субъектов предпринимательства, лицензирования отдельных видов деятельности, - все эти источники содержат в себе правовые нормы, несущие преимущественно императивную направленность, и призваны служить средствами защиты публичных экономических интересов от злоупотреблений субъекта экономической деятельности предоставленной ему свободой.

Таким образом, юридические нормы, объединенные в законодательство, регулирующие отношения, возникающие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, имеют ключевое значение в формировании механизма правового обеспечения публичных экономических интересов. Законодательство представляет собой базовую почву, на основе которой создается общественная атмосфера, способствующая эффективному функционированию рыночной экономики при необходимом участии государства.

В настоящее время проблема защиты публичных экономических интересов носит сложный комп-

лексный характер и значима как в теоретическом, так и в практическом плане. Экономические интересы также обращают на себя внимание ученых, например, в контексте образования и развития экономической деятельности в стране¹⁵, но экономические интересы, по нашему мнению, невозможно рассматривать вне их правового закрепления. В первую очередь, эта проблема связана с такими вопросами, как понятие права, соотношение права и интереса, юридическая ответственность, меры защиты, правоотношения, реализация права. Многоаспектность проблемы изначально предопределяет необходимость ее исследования именно на уровне общей теории права.

Определить содержание и пределы действия публичного экономического интереса довольно трудно. Во-первых, само по себе сложно обеспечить исчерпывающую полноту и точность его выражения с точки зрения чисто познавательной. Во-вторых, противоречивость и динамика развития экономической деятельности в Российской Федерации на данном этапе, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения также затрудняют выявление параметров публичного экономического интереса.

Установление приоритетных направлений в экономике страны, путей развития позволяет понять цели и задачи, средства удовлетворения публичных экономических интересов.

Известная подвижность границ между публичными и частными экономическими интересами выражается в том, что некоторые явления перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют значение интересов частного характера. Возможно и иное, когда некоторые частные интересы ввиду их общей значимости признаются правом в качестве публичных интересов.

В юридической литературе всегда отмечалась значительная роль права в регулировании экономических отношений, особое внимание уделялось и проблеме взаимодействия интересов и права. Несмотря на это, проблему определения собственно публичных экономических интересов пока нельзя отнести к числу разработанных.

Следует подытожить, что публичные экономические интересы не предопределяют содержание права, а взаимодействуют с ним. При этом взаимодействие носит взаимный характер. С одной сторо-

ны, право фиксирует сложившиеся экономические интересы, предоставляя тем самым определенные средства защиты от препятствий в их реализации, а, с другой стороны, его содержание влияет на формирование новых экономических интересов и изменение содержания уже существующих.

¹ Генкин А.С. Система экономических интересов и социальная гармония // Вопросы экономики. 1993. № 6. С. 148.

² Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991.

³ Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Право и интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 17.

⁴ Например: Лесняковская А.С. Публично-правовые аспекты регулирования отношения в сфере недвижимости // Вопросы экономики и права. 2012. № 6.

⁵ Например: Крохина Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5.

⁶ Например: Ситдикова Р.И. Частный, публичный и общественный интерес в авторском праве // Гражданское право. 2012. № 2.

⁷ Тихомиров Ю.А. Публичное право СНГ. М., 1995. С. 54.

⁸ Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 2009. № 7.

⁹ Бруско Б.С. Пределы антимонопольного регулирования предпринимательских правоотношений // Право и экономика. 2012. № 8.

¹⁰ Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 6.

¹¹ О защите конкуренции : федер. закон [26 июля 2006 г. № 135-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации (СЗ РФ). 2006. № 31. Ст. 3434.

¹² См.: Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001; Борисенкова Т.В. Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании банкротства юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

¹³ Чельшев М.Ю. Межотраслевое правовое регулирование как средство обеспечения публичных интересов в экономической сфере // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 3.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : [30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ] // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁵ Щербаков И.В. Экономический интерес в мотивационном образовании экономической деятельности // Вопросы экономики и права. 2012. № 10.

Поступила в редакцию 02.12.2012 г.