

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПУБЛИЧНЫЕ
И ЧАСТНЫЕ
ИНТЕРЕСЫ
В ФИНАНСОВОМ
ПРАВЕ**

МОНОГРАФИЯ

Коллектив авторов

Публичные и частные

интересы в финансовом праве

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11647367

*Публичные и частные интересы в финансовом праве: Институт
законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации; Москва; 2013
ISBN 978-5-7205-1132-6*

Аннотация

Данная работа представляет собой комплексное монографическое исследование, посвященное как теоретическим, так и практическим проблемам соотношения публичных и частных интересов в финансовом праве, уяснению критериев их равновесия, механизмов и пропорции их согласования, пределам правового вмешательства государства в частные интересы. Через призму взаимодействия и противоборства публичных и частных интересов в работе рассматриваются тенденции изменения баланса публичных и частных интересов в финансовом праве.

Предлагаемое читателю исследование, подготовленное на основе анализа юридической литературы, обобщения законодательства и практики его применения, будет интересно

научным работникам, преподавателям вузов, аспирантам, студентам, читателям, интересующимся данной проблематикой.

Содержание

Предисловие	8
Глава 1. Публичные и частные интересы в финансовом праве: теоретический аспект	13
Частный и публичный интерес как основание и предел государственного регулирования	24
Глава 2. Реализация публичных и частных интересов в бюджетном праве	51
1. Бюджетные отношения – вид финансовых отношений	51
Конец ознакомительного фрагмента.	53

**Публичные и
частные интересы в
финансовом праве
Монография**



ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО

Монография подготовлена в Отделе бюджетного и налогового законодательства, одобрена на заседании секции Публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП).

Авторский коллектив:

Спектор Е. И., к.ю.н., заведующий Отделом бюджетного и налогового законодательства ИЗиСП – предисловие, глава 1, заключение, руководитель авторского коллектива;

Конюхова Т. В., заслуженный юрист РФ, с.н.с. – глава 2;

Акопян О. А., к.ю.н., с.н.с. – глава 3;

Журавлева О. О., к.ю.н., в.н.с. – глава 4;

Гармаева М. А., к.ю.н., с.н.с. – глава 5;

Логинов П. Б., соискатель Отдела – глава 6.

Рецензенты:

С. М. Зырянов – доктор юридических наук; *А. Н. Чертков* – кандидат юридических наук.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013

Предисловие

Несмотря на то что судебная практика широко применяет и использует понятия «частный и публичный интерес», отрасли действующего законодательства продолжают оставлять их без должной легализации, используя при этом обильно в текстах нормативных правовых актах указанные понятия, ограничиваясь, однако, лишь опосредованными установлениями соотношения интересов и гарантиями их реализации, что позволяет правоприменителю по-разному трактовать их в зависимости от конкретного случая, отчего в процессе правоприменения роль и значение интересов приобретает все более выразительный оттенок. При анализе имеющейся многоаспектной судебной практики становится очевидным, что процесс достижения баланса между частным и публичным интересом является более чем сложным ввиду динамичности и подвижности границы между ними.¹

Хотя правовые доктрины, как зарубежная, так и отечественная, серьезное внимание уделяли и уделяют исследованию вопросов категории «интерес», сложившаяся понятийная расплывчатость и неоднозначная правоприменительная практика побудила авторов настоящего монографического исследования предпринять попытку не только рассмотреть

¹ См.: Лазарев Л. В. «Правовые позиции Конституционного Суда России» М.: Городец, 2003. С. 12.

правовую природу интересов, причины их противоборства, уяснить критерии их равновесия, механизмы и пропорции их согласования, пределы правового вмешательства государства в частные интересы, но и выяснить, насколько такая фундаментальная и самостоятельная отрасль публичного права, как «финансовое право», учитывает и способна ли она в принципе учитывать частные интересы наряду с публичными, какие интересы определяют содержание финансового права.

Правильное соотношение в рамках финансового права публичных и частных интересов, тонкая граница между которыми достаточно лабильна и обусловлена социально-экономическим уровнем развития общества, государственными потребностями и волей законодателя, диктует применение и оценку публично-правовых и частноправовых норм.

Современное финансовое право берет ориентир на гуманитарность публичного регулирования,² что позволяет иначе взглянуть на отдельные подотрасли (налоговое право, бюджетное право, валютное право) и институты (обязательное страхование, бюджетные инвестиции, производные финансовые институты и др.) финансового права. Совместное, параллельное действие норм финансового законодательства с другими отраслями (гражданское, таможенное и т. п.) предполагает использование межотраслевых инсти-

² См.: Тихомиров Ю. А. Развитие концепции публичного права. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 12.

тутов, обеспечивающее более эффективное регулирование всех правовых отношений и каждого их элемента в отдельности, что подтверждается практикой Конституционного Суда РФ.

Конституцией РФ установлено, что права человека и гражданина являются высшей ценностью и именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность государственной власти. Примечательно, что Основной закон не говорит о балансе частных и публичных интересов, речь идет именно о ценностях и их гарантиях, соответственно, возможность удовлетворения одного интереса за счет ограничения другого должна быть максимально нивелирована как на уровне законодательства, так и в сфере правоприменительной практики. Имеющаяся неоднозначность толкования коллидирующих правовых норм зачастую затрудняет возможность достичь соразмерности и равновесия разнопрофильных интересов.

Специфический резонанс проблема баланса частных и публичных интересов приобрела с принятием Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», согласно которой Европейский суд по правам человека обязал национальные суды при разрешении споров соблюдать баланс между публичными и частными интересами, являющийся важнейшим шагом для справедливого судебного разбирательства. При решении вопроса о защите

имущественных прав Европейский суд указывает, что любые ограничения частных интересов во имя поддержания публичного не должны носить фискального характера, в большинстве случаев ограничения частных имущественных прав должны быть допустимы лишь при условии возмездности.

Финансовое обеспечение деятельности государства, являясь экономическим публичным интересом, в целом оправдывает свое вмешательство в интересы частных лиц. Вместе с тем наряду с позицией Европейского суда надлежит учитывать и правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер.³

Проведение монографического исследования о публичных и частных интересах в финансовом праве позволило использовать комплексный подход к исследованию основных подотраслей и институтов финансового права, определить

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2003 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И. В. Выставкиной» // СЗ РФ. 2003. № 15. Ст. 1416.

основные тенденции их развития и сформулировать предложения по их совершенствованию.

Предлагаемое читателю монографическое исследование подготовлено на основе анализа юридической литературы, обобщения законодательства и практики его применения.

Глава 1. Публичные и частные интересы в финансовом праве: теоретический аспект

Финансовое право, являясь самостоятельной отраслью права, максимально точно отображающей экономические и политические изменения в стране, призвано обеспечивать правовое регулирование финансовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства, которые и выступают предметом финансового права.

В современной юридической литературе отмечается, что особенностью финансового права, обладающего синергическим потенциалом, является наличие институтов, которые своим регулированием охватывают как весь комплекс общественных отношений, подлежащих финансово-правовому воздействию, так и комплексных институтов, которые регулируются нормами не только финансового права, но и других отраслей.

Рассматривая финансовое право как публичную отрасль российского права, следует обозначить некоторую условность деления права в целом на публичное и частное, что подтверждается взглядами ученых. Критерии такого деления неоднозначны, границы довольно размыты.

Классическое разграничение публичного и частного бы-

ло предложено Ульпианом: *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem* («Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное – которое (относится) к пользе отдельных лиц»)⁴ Г. Гоббс и Дж. Локк также считали, что появление самого государства предполагает наделение его правом ограничения частного в целях публичного.⁵ Полагаем, что данные прямолинейные утверждения вызывают больше вопросов, нежели ответов.

Необходимо отметить, что основной смысл разведения частного и публичного права должен заключаться в установлении пределов вмешательства государства в сферу имущественных и иных интересов граждан и их объединений, где государство должно выступать в роли защитника и арбитра прав и законных интересов граждан, при этом защита публичных интересов должна осуществляться не столько для защиты самого государства как конечной цели, сколько для осуществления прав участников гражданского оборота.

В юридической литературе отмечается спорность и несостоятельность взглядов относительно сведения различий частного и публичного права исключительно к различию

⁴ Римское частное право: Учебник / под ред. проф. И. Б. Новицкого и проф. И. С. Перетерского. М., 1994. С. 4; Ульпиан. Дигесты 1,1,1,2.

⁵ Гоббс Г. Сочинения: В 2-х т. М., 1991; Локк Дж. Два трактата о правлении. Соч. в 3 т. М., 1988.

охраняемых интересов: частных и общих.⁶ Критерий отграничения права публичного от права частного до сих пор остается не вполне выясненным, и «чем далее, тем более вопрос запутывается и делается безнадежно неразрешимым». «Что в одну эпоху регулировалось по началам юридической децентрализации и, следовательно, относилось к области частного права, в другую эпоху перестраивалось по типу юридической централизации и таким образом переходило в область публичного права, и наоборот».⁷ Справедливо подчеркивал и К. Д. Кавелин: «...Граница между публичнымъ и частнымъ, как мы ихъ определили, проводится иначе, колеблется, изменяется. Одно и то же юридическое отношение может иметь сегодня частный, завтра публичный характер...».⁸ Г. Ф. Шершеневичем также было отмечено, что публичные интересы государства могут присутствовать и в частноправовых отношениях, что, «собственно, и образует так называемое отраженное значение публичных интересов для частного права».⁹

⁶ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории и права. СПб., 1898. С. 165–183.

⁷ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 37, 40–41.

⁸ Кавелин К. Д. Что есть гражданское право и гдѣ его предѣлы? Один изъ современныхъ юридическихъ вопросовъ. Санкт-Петербургъ, 1864. С. 3.

⁹ Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве // сб. трудов профессором и преподавателей Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926. С. 8–35; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М.: Издание бр. Башмаковых, 1910. С. 536.

Н. М. Коркунов за основу разграничения критерия публичных и частных интересов положил способы приобретения и утраты частных и публичных прав, различное содержание прав и обязанностей. Частные права приобретаются в силу обстоятельства, имеющего индивидуальный характер и принадлежат исключительно самому индивиду, в публичных же правах объектом права пользуется целая группа индивидов, при этом не требуется особого акта приобретения.¹⁰ Согласно теории Тона,¹¹ в основе деления публичного и частного права лежит распределение инициативы защиты права от нарушений, т. е. охраняется нарушенное право по инициативе самого потерпевшего или по инициативе общественной власти. «Если направление интереса представляет собой защиту отдельного интереса против другого такого же отдельного интереса, то получается отношение гражданского права; в противном случае, если направление идет от отдельного интереса к государственной власти и обратно, — то следует говорить о праве публичном».¹² М. М. Агарков

¹⁰ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 9-е изд. СПб., 1914. С. 179.

¹¹ См.: Сторонниками теории германского ученого Тона были С. А. Муромцев (Римское гражданское право: курс лекций. СПб., 1877–1878. С. 2627), Ю. С. Гамбаров (Курс гражданского права. Т. 1. Общая часть. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. С. 52–54), Н. Дювернуа (Конспект лекций, читанных по гражданскому праву в 1886–1887 акад. году. СПб., 1898. С. 28).

¹² Гамбаров Ю. С. Курс гражданского права. Т. 1. Общая часть. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. С. 52–53.

различие между частным и публичным правом видел в том, что гражданское право является лично-свободным и в его границах субъект может осуществлять его в любом направлении. Частноправовая мотивация ставит только известный предел действию других моментов (эгоистических, альтруистических и т. д.), не вытесняя и не заменяя их собой; публично-правовая мотивация сама указывает направление, в котором должно осуществляться право и исключает действие других мотивов.¹³ Иными словами, публичные права связаны в своем осуществлении, а частные в этом отношении свободны. Вместе с тем М. М. Агарков отмечал возможное наличие смешанных публично-правовых и частноправовых институтов – государство, его органы могут выступать в качестве юридических лиц участниками частноправовых отношений.

Современные ученые-юристы также высказывают различные точки зрения и подтверждают «перемешанность» публичного и частного права, наличие разнопрофильных элементов, одни из которых относятся к частному праву, другие – к публичному (например, публичные договоры в гражданском праве¹⁴). Тем не менее все вышерассмотренные воззрения возможно свести к тому, что в основу отграничения пуб-

¹³ Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 25–41.

¹⁴ См., в частности: Алексеев С. С. Частное право: Научно-публицистический очерк. М.: Статут, 1999. С. 26.

личного права от частного положено именно разграничение интереса (отдельного лица, группы лиц и т. п.), присутствующего в правоотношении, критерий которого следует искать через призму предмета и метода правового регулирования.

Важное значение имеет деление интересов по субъектному признаку: в зависимости от их носителя их можно классифицировать на частные, коллективные (групповые) и публичные интересы. В публичном и частном праве интересы отражаются по-разному – они либо взаимодействуют, либо противоречат друг другу. В идеале – они должны быть сбалансированными.

Обеспечение согласованного сочетания частных и публичных интересов требует *уяснения роли интереса* в правовом регулировании в целом.

Интерес как социально-психологическая категория является важной осознанной потребностью и побудительной причиной функционирования людей, деятельности общественных и государственных институтов. Но, как справедливо отмечено в юридической литературе, потребность и интерес – не одно и то же, хотя между ними существует неразрывная связь.¹⁵ *Потребность* – это состояние нужды в предметах и условиях, без которых невозможно развитие и существование живых организмов, их жизнедеятельность.

Интерес является потребностью, получившей в процессе

¹⁵ Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве. С. 239; Экимов А. И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 9.

развития общественных отношений «социальную окраску». Потребность выступает в качестве исходного момента интереса, обуславливая его содержание.¹⁶ Существует и иной взгляд на понятие «интерес» – осознанная и опредмеченная потребность.¹⁷ Иными словами, потребность является лишь предпосылкой интереса.

Общенаучная категория «интерес» используется многими науками: философией, социологией, психологией, юриспруденцией, экономикой и т. д.

В философии интерес рассматривается как реальная причина социальных действий, событий, свершений, стоящая за непосредственными побуждениями участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов.¹⁸ В социологии интерес определяется как «свойство той или иной социальной общности – класса, нации, профессиональной или демографической группы и т. д., – которое самым существенным образом воздействует на социально-политическое поведение в данной общности, предопределяет ее важнейшие социально значимые акции»;¹⁹ в психологии инте-

¹⁶ Лавриненко В. Н. Проблемы социальных интересов в ленинизме. М., 1978. С. 34.

¹⁷ Першина И. В. Техничко-юридические аспекты отражения интересов в российском законодательстве // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 220.

¹⁸ Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 213.

¹⁹ Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности. М., 1986. С. 75.

рес рассматривается через призму эмоциональной окрашенности – как определенное психическое состояние человека, как направленность его внимания на какой-либо предмет.²⁰ Экономисты понимают интерес как непосредственное отношение между социальными субъектами по поводу воспроизводства продукта для удовлетворения экономических потребностей;²¹ стимул и мотивация хозяйственной деятельности субъектов.²²

Отдельного разговора требует понимание интереса правовой наукой. В юридической науке роль интереса впервые была исследована немецким ученым, родоначальником юриспруденции интересов Р. Иерингом, который считал, что право являет собой не формальную систему норм, а перво-степенный метод упорядочения общества, представляющий собой переплетение массы состязающихся интересов.²³ Р. Паунд рассматривал интерес в качестве требования или желания, которое человеческое существо индивидуально или в сообществе стремится удовлетворить и с которым поэтому социальный порядок должен считаться.²⁴ Впоследствии теория социальных интересов нашла отражение в воззрениях

²⁰ Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии. 2 т. М., 1989. Т. II. С. 111.

²¹ Пахомов Ю. Н. Интересы в системе экономических отношений социализма. Киев, 1974. С. 45.

²² Кронрод Я. А. Законы политической экономии социализма: Очерки методологии и теории. М., 1966. С. 549–550.

²³ Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881.

²⁴ Pound R. Jurisprudence, vol. 1–5. St. Paul, 1959. P. 16.

Ф. Гека, Г. Штоля, Р. Мюллер-Эрзбаха и др.

В исследование и развитие теории интересов внесли существенный вклад и дореволюционные отечественные правоведы: Г. Ф. Шершеневич, Е. Н., Е. В. Пасек, Е. Н. Трубецкой, И. А. Покровский, Ю. С. Гамбаров, Н. М. Коркунов, К. И. Малышев, С. А. Муромцев, П. П. Цитович, Л. И. Петражицкий и др.

Интересы в праве неоднократно становились предметом научного исследования в разных отраслях права и у советских/российских ученых, таких как М. М. Агарков, М. С. Строгович, Л. С. Явич, Б. Б. Черепяхин, О. С. Иоффе, С. Н. Братусь, С. С. Алексеев, И. Л. Брауде, В. Е. Голубцов, В. П. Грибанов, Е. А. Флейшиц, С. И. Аскназий, Ю. К. Толстой, В. В. Лазарев, Г. В. Мальцев, Н. И. Матузов, А. В. Малько, Ю. А. Тихомиров, Е. А. Суханов, В. В. Степанян, И. В. Ершова, Н. В. Витрук, Е. А. Ровинский, М. И. Пискотин, А. Я. Курбатов, О. Н. Горбунова, Д. Н. Горшунов, Н. И. Химичева, Г. В. Петрова, С. Г. Пепеляев, Н. С. Малеин, Р. Е. Гукасян, Д. М. Чечот, С. В. Михайлов, А. И. Экимов, С. Н., В. Ф. Попондопуло, С. Н. Сабикенов, М. В. Першин, Л. В. Туманова, О. О. Юрченко, С. В. Михайлов, К. Ю. Тотьев, П. П. Востриков, Ф. Фогельсон и др.

Несмотря на имеющуюся полемику относительно понятийного аппарата, представляется возможным заключить, что природа интереса рассматривается с трех позиций: либо в качестве субъективной категории, отражающей психи-

ческое состояние человека,²⁵ либо объективной, формируемой общественными отношениями и определяемой внешними по отношению к субъекту условиями.²⁶ В юридической литературе существует и подвергшаяся критике²⁷ позиция, объединяющая в себе объективно-субъективную составляющую интереса, отражающую одновременно не зависимое от человека содержание и зависимую от его сознания форму.²⁸

²⁵ Е. В. Пассек считал, что в основе интереса лежит элемент чисто субъективный – значение, придаваемое лицом обладанию чем бы то ни было, и, следовательно, он зависит в каждом конкретном случае исключительно от индивидуальных вкусов и наклонностей данного лица, так как обладание любым благом (как материальным, так и отвлеченным) ценится каждым постольку, поскольку это последнее удовлетворяет субъективным потребностям обладателя. Поэтому естественным мериллом ценности (и, наверное, величины интереса) должно было бы, таким образом, служить субъективное чувство уполномоченного. Е. В. Пассек. Неимущественный интерес и непреодолимая сила в гражданском праве. М.: Статут, 2003. С. 51.

²⁶ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с.187; Мальцев Г. В. Соотношение субъективных прав, обязанностей и интересов советских граждан // Советское государство и право. 1965. № 10. С. 20; Экимов А. И. Интересы и право в социалистическом обществе. М., 1984. С. 6; Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970. С. 20–23; Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 23.; Глезерман Г. Е. Интерес как социологическая категория. Вопросы философии. 1966 № 1 °С. 18; Сабикенов С. Н. Об объективном характере интересов в праве // Советское государство и право. 1981. № 6. С. 38; Мальцев Г. В. Соотношение субъективных прав, обязанностей и интересов советских граждан // Советское государство и право. 1965. № 10. С. 20 и др.

²⁷ Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 20.

²⁸ Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и

В настоящее время преобладают взгляды на интерес как на объективную категорию. Полагаем, что именно сочетание субъективного и объективного моментов наиболее полно отражает природу интереса.²⁹ Большинство социально значимых интересов попадают в сферу правового регулирования, объективная необходимость которого является причиной появления законных интересов.

Социальная обусловленность интересов позволяет их классифицировать на личные и общественные.

право. 1967. № 1; Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические вопросы субъективного права. Саратов, 1972. С. 210; Малько А. В. Законные интересы советских граждан: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1985. С. 5; Дзгоева Б. О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

²⁹ См. Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. 1967. № 1. С. 51.

Частный и публичный интерес как основание и предел государственного регулирования

Обратимся к этимологии слова «частный»: толковые словари раскрывают его как «личный, не общественный, не государственный, принадлежащий отдельному лицу, не обществу, не государству».³⁰ Иными словами, частные интересы являют собой интересы конкретных физических и юридических лиц, социальных групп (коллективный интерес). Соответственно, те отношения, где отсутствует непосредственный интерес государства как субъекта публичной (суверенной власти), и есть отношения, преследующие частный интерес, т. е. частноправовые отношения.³¹ В. Ф. Яковлев рассматривает частное право как право автономии, децентрализации, координации;³² В. М. Корельский считает, что частное право есть юридическое выражение частной собственности

³⁰ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1984. С. 780.

³¹ Голубцов В. Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений в участии государства. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2005. С. 44.

³² Яковлев В. Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 5.

сти.³³

Публичные интересы – это интересы общества и государства. В советской юридической литературе понятие публичности отсутствовало, ученые оперировали понятиями «общественный», «государственный», «социальный». Данное понятие стало усиленно обсуждаться лишь с проведением в 90-х гг. XX века в России государственно-правовых реформ. Несмотря на то, что действующее законодательство до сих пор не предусматривает термин «публичный интерес» (равно как и «частный интерес»), в юридической науке существует полемика относительно этимологии данного понятия.

Сразу необходимо отметить, что понятия «публичный интерес» и «государственный интерес» не тождественны и ставить знак равенства между ними ни в коем случае нельзя. В отечественной философской литературе публичный интерес (общественный) понимался как интерес большинства,³⁴ где последний трактовался как интерес общности субъектов отношений, в которых они уравниваются в своих интересах. Понятие публичного интереса как усредненного индивидуального и групповых интересов в каждой из сфер общественной

³³ Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве. В кн.: Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 6.

³⁴ Соловьев В. С. Предварительные замечания о праве вообще // Власть и право: Из истории русской православной мысли. Л. 1990. С. 93–94.

жизни проявляется в различных формах и сочетается с «видовыми нормативными понятиями – интересы общества и государства, национальной безопасности, интересы народов, населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы, корпоративные интересы».³⁵

Вместе с тем необходимо учитывать, что сущность правового государства в первую очередь исходит из социального аспекта своего функционирования, соответственно, основополагающим публичным (общественным) интересом должен являться признанный и гарантированный государством интерес граждан в получении социальной защиты и социального обеспечения (медицинская помощь, компенсации, льготы (ст. 7, 39 Конституции РФ)), удовлетворяемый за счет средств фондов обязательного государственного социального страхования (пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования, фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пр.).

Отметим неоднозначную позицию Конституционного Суда РФ в ряде его актов в части отождествления интереса неопределенного круга лиц и государства, общественно-

³⁵ Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5; Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 3–33.

го интереса и государственного.³⁶ Подчеркиваем, публичные интересы не должны ограничиваться только интересами государства.

Следует согласиться с определением «публичный интерес», предложенным Ю. А. Тихомировым, – «общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе»;³⁷ признанный государством и обеспеченный правом публичный интерес (интерес социальной общности) служит условием и гарантией его существования и развития.³⁸ Принимая данную позицию, можно заключить, что государство становится выразителем публичного интереса, отражающего суммарное отражение частных интересов и реализуемого в нормах права. Иными словами, общественные интересы должны преломляться через деятельность государства.³⁹ При этом идеальной моделью долж-

³⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 № 407-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мамиева Евгения Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй пункта 4 статьи 4 Закона Российской Федерации «О государственной пошлине».

³⁷ Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4.

³⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 54–55.; Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 53.

³⁹ См.: Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001. С. 75.

но стать именно совпадением государственного интереса и интереса публичного (общественного).

В юридической литературе по данному вопросу существует понятийная полемика. Так, по мнению М. И. Васильевой, публичные интересы включают в себя, во-первых, государственные интересы в той их части, которая отражает интересы общества в целом, и, во-вторых, общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню их познания и которая может быть обеспечена правовой защитой.⁴⁰ В понятие «публичные интересы» А. В. Кряжков вкладывает лишь те потребности, от которых зависит существование и развитие общества. Определение границы государственного вмешательства и составляет проблему разделения государства и гражданского общества, баланса публичных и частных интересов, интересов отдельного субъекта и интересов всего общества.⁴¹ К. Ю. Тотьев понимает под публичным интересом – жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве.⁴² В литературе иногда рассматрива-

⁴⁰ Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.

⁴¹ Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92.

⁴² Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

ют публичный интерес как урегулированные нормами права, исторически сложившиеся и объективно существующие социальные потребности, пути и способы их удовлетворения.⁴³

Несмотря на имеющуюся понятийную вариативность и различные представления о соотношении интересов и потребностей, полагаем возможным заключить, что публичный интерес всегда должен выражать потребности гражданского общества. Без удовлетворения публичных интересов невозможно реализовать и частные интересы. Государство не может в отдельности реализовывать частные интересы, поскольку «частные интересы противоположны между собой; поэтому государство может только заботиться об общей границе всех интересов».⁴⁴

Публичный интерес, всегда законодательно оформленный, имеет установленные формы правового признания. Иными словами, государство, согласованно выражая интересы общества, наделившего его соответствующими полномочиями, официально их закрепляет в установленном порядке и форме и обеспечивает мерами государственного принуждения,⁴⁵ которые и являются гарантией их осуществления и развития.

⁴³ Сабикинов С. Н. Право и социальные интересы в период социализма. Алма-Ата, 1986.

⁴⁴ Соловьев В. С. Указ. соч. С. 94.

⁴⁵ См., в частности, Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004; Горшунов Д. Н. Интерес в частном праве: вопросы теории. Казань, 2005. С. 82.

В юридической литературе публичные интересы справедливо подразделяются по различным основаниям, в том числе на: а) материальные (экономические), связанные с производством, распределением и потреблением материальных благ; б) политические, лежащие в сфере государственной власти; в) духовные, связанные с духовными ценностями, продуктами духовного творчества (нравственностью, наукой, искусством).⁴⁶

Государство является основополагающим участником публичных отношений, специфика правового статуса которого состоит в порядке определения/приобретения своей правосубъектности, установления метода правового регулирования (императивный или диспозитивный) того или иного законного интереса, способов их защиты, санкций, пределов их реализации. Примечательным является и то, что защита интересов должна прослеживаться не только на стадии подготовки законодательного акта, но и на стадии его применения.

Если назначение государства должно исходить из сочетания противоположных интересов – личного и общественно-го,⁴⁷ то цель права заключается в уравнивании интере-

⁴⁶ Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 94.

⁴⁷ См.: Чичерин Б. Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 14; Шигина Н. В. Интерес и его отражение в уголовном праве. Изд-во «Юрлитинформ». М. 2009. С.11; Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С 31–32.

сов в обществе, в нахождении компромисса между ними через соответствующие законодательные акты, выступающие средством внешнего выражения публичного интереса, и в обеспечении порядка их реализации.

Вместе с тем правоприменительная практика подтверждает, что, выражая публичные интересы, государство зачастую допускает чрезмерное вмешательство в частные интересы, что нарушает принципы справедливости, равенства и соразмерности, которые должны соблюдаться при ограничении в конституционно значимых целях права и свободы человека и гражданина, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно подчеркивает, что конституционные ценности «могут вступать между собой в известное противоречие»⁴⁸ и органы государственной власти обязаны руководствоваться принципами «соразмерности», «разумной достаточности», «баланса публичных и частных интересов».⁴⁹

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2004 № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова».

⁴⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи

Осуществляя финансовую деятельность, государство одновременно выступает как субъект публичной власти и как собственник своего имущества,⁵⁰ поэтому немаловажным положением является и такой аспект, как противоправность выдавать государством за публичный интерес частные интересы, в том числе социально значимых групп (крупный бизнес, например), что будет не только противоречить принципу гражданского общества, но и являться коррупциогенной составляющей.⁵¹

Полагаем, что у государства в силу специфики его правового статуса не должно быть частных интересов, должны быть лишь публичные, являющиеся преломлением частных интересов, поэтому постоянной задачей государства долж-

с жалобой политической партии»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2008 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «СЕБ Русский Лизинг», общества с ограниченной ответственностью «Нефте-Стандарт» и общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное предприятие «Нефте-Стандарт».

⁵⁰ Андреева Л. В. Государственные нужды: гражданско-правовое и бюджетное регулирование // Российская академия юридических наук: Научные труды. Т. 1. М.: Юрист, 2001. С. 260; С. В. Запольский. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 22.

⁵¹ Хайек Ф. А. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева под ред. А. Куряева. М., 2006. С. 167–274; Цирин А. М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 22–29.

на быть максимальная нейтрализация несанкционированного законом частного интереса в публичной власти, поскольку он искажает цели и задачи государства как общей организации народа.⁵² Интересной и достаточно справедливой является точка зрения бывшего заместителя министра Министерства экономического развития и торговли РФ А. В. Шаронова «...государство должно перестать быть собственником, ему следует усиливать свои позиции, выступая только в качестве регулятора. Оно должно быть над схваткой, а не становиться одним из игроков на рынке. Ведь менеджеры от государства всегда могут в случае конкуренции с негосударственными структурами прибегать к помощи госмашины и доказывать свою правоту не эффективностью и качеством товаров и услуг, а близостью к власти. Это бесперспективный путь».⁵³

«Стирание» четкой грани между публичным и частным правом и наполнение его новым содержанием, изменение масштаба и соотношения между ними позволяет придать финансовому праву на современном этапе его развития гуманитарный оттенок.⁵⁴ Защищая публичные интересы и це-

⁵² Полянский В. В. Публичные и частные интересы в конституционном праве: проблемы и гармонизация. Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 52.

⁵³ Докучаев Д. На нефть и газ надежды нет // Московские новости. 2005. № 46. С. 11.

⁵⁴ См.: Тихомиров. Ю. А. Развитие концепции публичного права. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 12.

ли и обеспечивая их приоритет перед частными интересами, финансовое право постепенно берет ориентир на их защиту. При этом динамика определения объектов публичного права вызывается как объективными причинами, так и научным переосмыслением его предмета.

В период существования советской правовой доктрины идея разграничения права на публичное и частное в целом отрицалась, действовал принцип «применения и расширения государственного вмешательства в частноправовые отношения». Еще В. И. Лениным было указано на тотальное отвержение частного и признание в области хозяйства исключительно публично-правового.⁵⁵

В настоящее время финансовое право стремится сочетать государственные, общественные интересы с частными. В период развития рыночных отношений в сфере финансов наблюдается активизация применения договорного метода (тенденция к децентрализации), роль государства в регулировании фондов денежных средств изменяется, финансово-правовая составляющая в системе публично-правового регулирования бюджетных, налоговых отношений, отношений в сфере страхования и т. п. также видоизменяется, возрастающую роль⁵⁶ приобретают такие финансово-эконо-

⁵⁵ Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д. И. Курскому // Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

⁵⁶ Ковальчук А. Т. Финансовое право в рыночных системах. Теоретическое исследование в практическом контексте. Киев, 2008.

мические институты, как холдинги, финансово-промышленные группы, концерны и т. п.

Одним из ключевых критериев разделения права частного и публичного является метод правового регулирования, представляющий собой совокупность приемов юридическо-го воздействия на поведение людей.⁵⁷ Еще И. А. Покровский отмечал, что разграничение публичного и частного права следует проводить в зависимости от способа и приема правового регулирования.

Основную сущность публичного права (права государственного, уголовного, финансового и т. п.) составляет прием юридической централизации. Напротив, в областях, причисляемых к сфере частного права, государство принципиально воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений, предоставляя возможность саморегулирования физическим и юридическим лицам. Вследствие этого нормы частного права, по общему правилу, имеют не принудительный, а лишь субсидиарный, вспомогательный характер и могут быть отменены или заменены частными определениями (*jus dispositivum*).⁵⁸ В процессе определения методов правового регулирования интересов (частных и публичных) нормы, устанавливающие такие методы,

⁵⁷ Теория государства и права: Учебник для вузов / отв. ред. д.ю.н., проф. В. Д. Перевалов. М., 2007. С. 454.

⁵⁸ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 39–40.

могут содержаться в различных отраслях права. Сложившаяся ситуация подтверждается и теорией права, утверждающей, что любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования как императивные, так и диспозитивные нормы.⁵⁹ Вместе с тем следует отметить, что их сочетание различно и они должны определяться функционально-целевой направленностью отраслевого регулирования. Более того, необходимо отметить, что субсидиарное применение норм одной отрасли к другой в силу прямой к ней отсылки не меняет их отраслевой принадлежности.

Перемещение акцентов из сферы публично-правового регулирования в частноправовую сферу касается прежде всего таких институтов гражданского общества, как договорное регулирование, саморегулирование и т. п., являющих собой некий компромисс, служащий наиболее приемлемым способом снятия противоречий между публичными и частными интересами.⁶⁰

Несмотря на то что основным методом правового регулирования финансовой системы является публично-правовой (императивный) метод,⁶¹ зачастую и ей не чужд диспо-

⁵⁹ Общая теория государства и права / под ред. Марченко М. Н. Т. 2. М., 1998. С. 234–235.

⁶⁰ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. С.56.

⁶¹ Также необходимо отметить, что наряду с методами рекомендаций и согласования в последнее время субъекты финансовых правоотношений все чаще самостоятельно устанавливают финансовые обязанности и определяют их содер-

зитивный метод правового воздействия, приобретающий в последнее время все больший охват (налоговые, бюджетные, банковские, страховые правоотношения и т. п.) и отражающий усиление внимания к законным интересам личности. Вместе с тем необходимо отметить, что зачастую используемый финансовым правом диспозитивный метод носит условный характер и в основном используется для удовлетворения публичного (общественного) интереса (например, общественный контроль, являющийся составным элементом финансового контроля, выражает интересы общества, налоговое стимулирование и др.). При этом в конечном итоге реализация этого принципа отражается на частных интересах личности.

Переориентирование финансового права на защиту прав и интересов физических (юридических) лиц в сфере регулирования финансовых отношений позволяет иначе взглянуть на отдельные институты финансового права⁶² в связи с приобретением ими полностью иной отраслевой принадлежности. Расширяя предмет финансового права, объект и метод его правового регулирования, некоторые ученые, указывая в наличии его предмета одновременно на противоположные интересы – частные и публичные, называют его – «новое фи-

жание (напр., ст. 67 НК РФ).

⁶² См.: Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.

нансовое право». ⁶³

В ткань современного финансового права с завидной периодичностью проникают понятия, термины, принципы и методы отрасли частного права, основополагающей причиной заимствования которых является их имущественный характер, что и приводит к сочетаниям разноотраслевых методов правового регулирования. В качестве иллюстрации следует привести, например, особенность правового регулирования производных финансовых договоров (кредитные деривативы, своповые и форвардные договоры) посредством сочетания императивного метода с диспозитивным методом правового регулирования.

Влияя на многие области общественной жизни, налоги, являясь атрибутом государства, помимо того, что затрагивают основы конституционного строя государства, касаются и всей системы прав и свобод человека и гражданина. ⁶⁴ Поскольку налоговое регулирование носит в основном фискальный характер, налогообложению присущ приоритет публичных интересов перед частными. Вместе с тем пре-

⁶³ См.: Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. К новому финансовому праву // Финансовое право. 2003. № 6. С. 9; Турбанов А. В. Концептуальные основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации (административно-финансовый аспект). М., 2004; Ковальчук А. Т. Финансовое право – «ревматизм» старой эпохи // Государство и право. 2010. № 1. С. 35–44.

⁶⁴ См.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 4.1.2. Конституционное единство собственности, свободы, демократии

небрежение государством частными интересами может повлечь за собой полное отсутствие желания и игнорирование гражданином иметь хоть какие-либо отношения с государством и активное им использование офшорных схем для увода денег из страны. Именно поэтому современное налоговое право старается исходить не только из публичных интересов государства посредством реализации фискальных задач, но и из частных интересов физических и юридических лиц, участвующих в гражданском обороте (вопросы налогового стимулирования, неприкосновенность частной собственности, защиты прав и свобод человека). Возникающий дисбаланс между публичными и частными интересами в указанной сфере общественных отношений отражает неэффективность правовой системы, несовершенство социальной и налоговой политики.⁶⁵ Позиция о гармонизации норм налогового законодательства с нормами гражданского законодательства находит подтверждение в постановлениях Конституционного Суда РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П, от 23 декабря 2009 г. № 20-П, определения Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2006 г. № 98-О, от 13 июня 2006 г. № 319-О и др.

Налоговым законодательством предусмотрены и другие примеры, иллюстрирующие применение диспозитивных методов правового регулирования с оговоркой. Так, статьями

⁶⁵ См., в частности, Саркисов А. К. Конфликты в сфере налоговых отношений: Теория и практика правового разрешения: автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 22.

73, 74 НК РФ предусмотрена возможность заключения с налоговым органом договоров залога или поручительства в обеспечение исполнения налоговых обязательств налогоплательщика (ст. 336, 361 ГК РФ). Таким образом, согласно законодательной оговорке, к договорам поручительства и залога могут применяться требования гражданского законодательства Российской Федерации.

Обязательное страхование, также являясь институтом публичного права, реализующим публичные интересы государства по обеспечению конституционных прав граждан на социальное обеспечение (медицинское, пенсионное и др.), регулируется одновременно нормами частного и публичного права (финансовое,⁶⁶ конституционное, административное право, право социального обеспечения, гражданское право⁶⁷), «что объективно отражает наличие частных и публичных интересов в сфере страхования».⁶⁸ В частности, в рам-

⁶⁶ Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

⁶⁷ Глава 45 ГК – ст. 927, 935, 936.

⁶⁸ Финансовое право: Учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 585; Брагинский М. И. Договор страхования. М.: Статут, 2000. С. 133; Белых В. С., Кривошеев И. В. Страхование право. М.: Норма, 2004. С. 3.; Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве // X сб. трудов профессором и преподавателей Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926. С. 8–35. Следует отметить, что данная позиция в юридической науке является дискуссионной. Не все юристы считают институт обязательного страхования комплексным и относят его сугубо к финансовому праву – Грачева Е. Ю. Финансовое право: Учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.:

ках положений Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» государство выплачивает инвалидам компенсации страховых премий по договору обязательного страхования за счет средств федерального бюджета в размере 50 % от уплаченной ими страховой премии по договору обязательного страхования. Таким образом, гражданско-правовая сделка выступает юридическим фактом, порождающим бюджетные правоотношения.⁶⁹

В бюджетных отношениях использование частноправового регулирования расширено. Диспозитивность в бюджетных отношениях следует рассматривать как предоставление субъектам бюджетных отношений относительной самостоятельности в выборе поведения в рамках бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс РФ в п.1 ст. 93.2, предусматривая порядок предоставления бюджетного кредита, предписывает его предоставление на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, но с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ. Предоставление бюджетных инвестиций юри-

Юрист, 2001. С. 268. Большинство задач, определенных в Концепции развития страхования в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.09.2002 № 1361-р, до сих пор не решены.

⁶⁹ Крохина Ю. А. Влияние публичных и частных интересов на методологию бюджетного права. Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 113.

дическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, регулируется нормами гражданского законодательства (п.1 ст. 76, п.1 ст. 80 БК РФ).

Одновременно необходимо заметить, что частноправовое регулирование также зачастую подвергается публично-правовому воздействию (ст. 51, 426 ГК РФ – государственная регистрация юридического лица, публичный договор); ст. 525–534 ГК РФ – поставка товаров для государственных или муниципальных нужд, ст. 1057 ГК РФ – публичный конкурс и пр.).

Системное применение частноправовых и публичных методов правового регулирования должно определяться «на основании критериев общественной полезности, экономической эффективности и социально-экономической адекватности». ⁷⁰ Следует согласиться с М. В. Карасевой, отметившей, что «используя цивилистическую концепцию, нельзя в полной мере понять потенциал и пределы финансово-правового регулирования, а отсюда – правильно осуществлять формирование и толкование финансово-правовых норм». ⁷¹ Так, например, использование исключительно гражданско-правовых методов регулирования банковской деятельности не

⁷⁰ Черникова Е. В. Публично-правовое регулирование банковской деятельности в РФ (финансово-правовые аспекты): автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 39.

⁷¹ Карасева М. В. Деньги – объект имущественных финансовых правоотношений // Государство и право. 2007. № 1. С. 46.

способно обеспечить его всесторонность. Складывающиеся в банковском секторе общественные отношения регулируются нормами разных отраслей права, в том числе финансового и административного. Нормами финансового права регулируются отношения кредитных организаций с бюджетной системой по уплате налогов и сборов, отношения между Банком России и кредитными организациями в области осуществления Банком России банковского регулирования и надзора и др. Соответственно, финансово-правовое регулирование банковской деятельности будет являться предметом регулирования финансового права.

В результате нарушения взаимодействия институтов и норм финансового (налогового, бюджетного) и гражданского законодательства происходит определенная трансформация финансового законодательства, предусматривающая комплексное регулирование публично-правовых и частных интересов. Указанное взаимопроникновение в действующих юридических конструкциях публично-правовых и частных начал позволяет говорить о партнерской рецепции методов разных отраслей, что является не только объективно существующей реальностью, но и положительной тенденцией. Именно единство и взаимодействие двух противоположных интересов – частного и публичного, их гармоничное сочетание, соотношение принципов публичности и диспозитивности обуславливает развитие финансового права как такового.

Конфликт, вызванный противоречиями между частными и публичными интересами, обуславливает наличие такой тенденции финансового законодательства, как политическая компромиссность правового регулирования.⁷² Именно в коллидирующих нормах находит выражение возникающий конфликт интересов. Так, например, в налоговых правоотношениях, вторгающихся в сферу основных прав и свобод гражданина (имущественные права, свобода предпринимательской деятельности), конфликт интересов государства и частных лиц возникает достаточно часто, что подтверждается судебной практикой о нарушениях и неосновательных взысканиях сумм в качестве налогов с граждан во внесудебном порядке. Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на то, что неоднократно в своих постановлениях ссылается на баланс частного и публичного интересов, обосновывая выводы по вопросам налогообложения, все же указывает, что «налогоплательщик не вправе распоряжаться по своему усмотрению той частью принадлежащего ему имущества, которая в виде определенной денежной суммы подлежит взносу в казну, соответствующие же органы публичной власти наделены правомочием в односторонне-властном порядке, путем государственного принуждения взыскивать с лица причитающиеся налоговые суммы, – иначе нарушались бы интересы государства в целом».

⁷² См.: Крохина Ю. А. Юридический конфликт в финансовой сфере: причины, сущность и процедуры преодоления // Журнал российского права. № 9. 2003.

Вместе с тем необходимо отметить, что взимание налогов с налогоплательщиков должно осуществляться так, чтобы не создавались условия для нарушения их конституционных прав, а также прав и законных интересов других лиц, что подтверждается позицией Европейского суда по правам человека, обязывающего национальные суды при разрешении экономических споров соблюдать баланс между публичными и частными интересами, являющийся важнейшей предпосылкой для справедливого судебного разбирательства.⁷³ Неоднократно обращается внимание судебной практики и научными исследованиями и на несоразмерный характер налоговых санкций.⁷⁴ Высший Арбитражный Суд РФ в своем информационном письме от 20 декабря 1999 г. № С1-7/СМП-1341, анализируя положения, применяемые Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие, подчеркнул, что при разрешении любого имущественного спора должен соблюдаться разумный баланс публичного и частного интереса и любые ограничения судебными решениями частных имущественных прав во имя поддержания публичного общественного

⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа».

⁷⁴ Гогин А. А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности: дис... канд. юрид. наук. Самара, 2002. С. 79.

порядка не должны носить фискального характера.⁷⁵

В бюджетных отношениях конфликт частных и публичных интересов преодолевается различными способами. Например, при отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может передать указанный законопроект в согласительную комиссию (ст. 202 БК РФ); представительный орган власти имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета, представленного исполнительной ветвью власти (ст. 273 БК РФ и пр.).

Соотношение публичных и частных интересов, тонкая граница между которыми подвижна и обусловлена социально-экономическим уровнем развития общества, государственными потребностями, волей законодателя, диктует оценку и применение публично-правовых и частноправовых норм. Соблюдение баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании любых общественных отношений является необходимым условием гармоничного функционирования государства. Являясь одновременно участником публично-правовых и частноправовых отношений, государство своей целью должно определять защиту публич-

⁷⁵ См.: Информационное письмо ВАС РФ от 20.12.99 № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» // Вестник ВАС РФ. 2000. № 2; постановление ФАС Северо-Западного округа от 06.11.2002 № А56-24517/02.

ных интересов для наиболее эффективного осуществления прав частных лиц.

В настоящее время в юридической доктрине справедливо утвердилась позиция относительно сочетаемости и равнозначности⁷⁶ двух правовых систем (публичное и частное право) со своими сферами и методами регулирования.⁷⁷ Соответственно, возникающие коллизии между нормами частного и публичного права должны разрешаться согласно правилам, выработанным юридической доктриной, – по юридической силе нормативного правового акта, по специальному характеру нормы, по времени принятия и т. п. При этом следует отметить, что ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции РФ не должен обладать по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой.⁷⁸ Разрешение коллизии норм федеральных законов должно решаться судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

⁷⁶ Ввиду преобладания императивного правового регулирования в советском праве публично-правовые нормы имели приоритет над частноправовыми.

⁷⁷ Суханов С. Е. Система частного права. Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1994. № 4. С. 27; Михайлов С. В. Категория интересов в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. С. 55.

⁷⁸ Данная позиция сформулирована и неоднократно подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в ряде решений, в том числе в определениях от 09.04.1998 № 48-О, от 12.03.1998 № 51-О, от 19.05. 1998 № 62-О, от 08.10.1998 № 195-О, от 03.02.2000 № 22-О и арбитражными судами: постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 05.11.2003 № Ф04/5671–1656/А46–2003, ФАС Московского округа от 27.10.2003 № КА-А41/8336–03, ФАС Дальневосточного округа от 11.10.2006, от 04.10.2006 № Ф03-А37/06–2/3273 и др.

Вместе с тем следует не забывать и иметь в виду, что при разрешении спорных вопросов необходимо точно квалифицировать нормы, подлежащие непосредственному применению для регулирования, и не допускать неправомерного использования норм или методов другой отрасли права. Так, например, соотношение налогового и таможенного законодательства установлены ч. 2 ст. 2 НК РФ и п. 3 ст. 1 Таможенного Кодекса РФ;⁷⁹ пунктом 1 ст. 11 НК РФ установлено, что институты и термины гражданского и других отраслей законодательства РФ, используемые в указанном кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено указанным кодексом. В силу п. 3 ст. 2 ГК РФ под действие гражданского законодательства не подпадают имущественные отношения, основанные на административном или ином подчинении одной стороны другой, если иное не предусмотрено законодательством.⁸⁰ Несмотря на указанную законодательную определенность, безусловное наличие императивных норм в частном праве, а диспозитивных – в публичном затрудняет их качественное разграничение.

Ввиду тесного совместного параллельного действия раз-

⁷⁹ Вышеизложенное подтверждается и судебной практикой: Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

⁸⁰ Например, правовая природа и отраслевая принадлежность правоотношений, возникающих при возмещении государством вреда, причиненного террористами (ст. 1069 ГК РФ), в настоящее время является более чем дискуссионной.

ных отраслей законодательства, полагаем оптимальным применение системного подхода публично-правовых и частных-правовых институтов,⁸¹ обеспечивающего более эффективное регулирование всей системы правовых отношений и каждого ее элемента в отдельности, что коррелируется с практикой Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ.

Несмотря на вышеизложенное, следует обозначить, что заимствование и увеличение частноправового тезауруса и методов финансового законодательства не нивелирует их публично-правовую составляющую (и наоборот). Что касается финансового права, то для наиболее эффективного осуществления прав частных лиц положения отраслей частного права следует применять с учетом публичного характера этих отношений. В правовом регулировании финансовых отношений должна сочетаться именно приоритетность публичных задач с реализацией частных интересов граждан.⁸²

⁸¹ Как справедливо отмечено профессором С. С. Алексеевым, комплексные отрасли выдвигают необходимость объединения правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношении (Алексеев С. С. Проблемы теории и права. Курс лекций в 2-х томах. Свердловск, 1972. С. 143); Профессор Л. И. Дембо также указывает, что если отрасль права шире совокупности специфических отношений, то данная отрасль предполагает применение правоотношений другого рода, связанных с первыми настолько, что без них не могут существовать и специфические для данной отрасли правоотношения (Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 92.)

⁸² См. Химичева Н. И. Научно обоснованные принципы финансового права

В последующих тематических главах монографического исследования будут детально проанализированы с учетом действующего законодательства и судебной практики такие актуальные вопросы, как: реализация частных и публичных интересов в бюджетном праве, баланс публичных и частных интересов в налоговом праве и страховании, частный и публичный характер бюджетных инвестиций, производных финансовых инструментов.

Глава 2. Реализация публичных и частных интересов в бюджетном праве

1. Бюджетные отношения – вид финансовых отношений

Правовое регулирование бюджетных отношений является важной задачей и наряду с проблемами правового регулирования публичных и частных интересов относится к числу острейших проблем мирового сообщества, требующих изучения и решения в каждом государстве. При этом для защиты собственных интересов государство законодательно закрепляет средства, которые позволяют ему регулировать бюджетные отношения, обеспечивая собственные имущественные интересы, имущественные и неимущественные интересы своих граждан. Все это является выражением интересов государства и иных публичных субъектов. Поэтому для целей нашего исследования мы будем исходить из теоретических положений предыдущей главы о том, что в настоящее время именно вещные права (право на финансы – денежные средства, и в особенности право собственности), а

также ряд неимущественных интересов выражают интересы государства (публичные интересы) в данной сфере. На основе проведенного анализа будут выявлены и исследованы проблемы, касающиеся действующей нормативно-правовой базы регулирования отношений по предмету исследования, и, в конечном счете, будут внесены предложения, обеспечивающие повышение их эффективности.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.