

ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Аннотация. Публичное право, будучи самостоятельным компонентом системы права, характеризуется оригинальным составом объективной основы. Ее главными компонентами выступают такие явления, как публичный интерес, публичное целеполагание, публично-правовая политика, публично-правовая деятельность (практика) и общие блага. Обосновывается правомерность понимания объективного публичного интереса как интереса общества, ориентированного на оптимальные результаты своего развития посредством концентрации производительных сил общества, его материальных и духовных средств. Конечная цель публичного интереса состоит не только и не столько в производстве благ, сколько в их распределении на справедливых общественных началах. В современных условиях справедливое распределение понимается как пользование общими благами на коммунистических началах, по потребности (общее образование, городская инфраструктура, природная среда и др.) либо в мере, сообразной вкладу, вносимому каждым субъектом в формирование общих благ. Процесс реализации публичного интереса начинается с целеполагания, т.е. определения обществом и государством текущих и перспективных целей своей предметно-практической деятельности. Древо целей публичного права носит многоступенчатый характер и включает в себя цели права вообще, собственные цели, цели основных видов юридической деятельности: правотворчества, правоохранительной и правозащитной деятельности и др. Второй этап сводится к выработке политики, т.е. определению мер, которые необходимо осуществить обществу и государству, чтобы обеспечить успешную реализацию публичного интереса. При этом политика как процесс рациональной мыслительной деятельности не совпадает с практической предметной деятельностью. Последняя представляет собой самостоятельное явление, непосредственную реальную жизнь, направленную на воплощение политических мер. Конечный результат предметной деятельности выражается в изменениях общества и государства сообразно познанному публичному интересу и в формировании системы общих материальных и духовных благ. Государство, желая максимально полно использовать общие блага в целях обеспечения устойчивого правопорядка и материального благополучия индивидов, вынуждено осуществлять сложную и разноплановую деятельность по организации производства этих благ, их распределению, охране и защите. Эта деятельность, ее результаты и возникающие правоотношения в своей совокупности, системе образуют единый предмет публичного права.

Ключевые слова: публичное право; публичный интерес; государственный интерес; публичные цели; древо целей публичного права; публично-правовая политика; публично-правовая деятельность (практика); общие блага; объект публичного права; оппозиционная политика.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.114.5.037-080

© Сырых В. М., 2016

* Сырых Владимир Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом теории и истории права и судебной власти Российского государственного университета правосудия

svm27@mail.ru

117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

Значительный интерес к проблемам системной организации и составу публичного права, который проявляют российские правоведы в последнее время¹, актуализирует проблему его объективных основ, определяющих и формирующих данные отрасли как единое, целостное образование. По нашему мнению, в этом качестве выступают такие социально-правовые явления, как публичный интерес, публичное целеполагание, публично-правовая политика, публично-правовая деятельность (практика) и общие блага как конечный результат деятельности и критерий степени реализуемости, достижения обществом публичного интереса. Анализ соотношения названных компонентов составляет непосредственную цель и содержание данной публикации.

1. ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА

В российской юридической литературе **отсутствует единство во взглядах относительно существенных аспектов понятия «публичный интерес»**, в том числе:

- 1) его ближайшего рода;
- 2) видовых признаков, отличающих его от других сходных явлений;
- 3) соотношения объективной и субъективной сторон публичного интереса.

Создается впечатление, что авторы дефиниции «публичный интерес» не имеют представления о логических требованиях к подобной процедуре либо не желают им следовать,

уповая на конституционную свободу научной мысли и слова. Ближайшим родом этого понятия, по мнению А. В. Костина, выступает «форма сознательного побуждения»², по мнению А. А. Павлушиной — «то или иное действие»³, по мнению Н. М. Вагиной — «социальные потребности»⁴, по мнению К. Ю. Тотьева — «жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом)»⁵, по мнению В. В. Болговой — «позиция и линия поведения социального субъекта в конкретной системе общественных отношений»⁶. Далее всех в этом направлении ушел А. Ю. Ломаев, который в качестве ближайшего рода понятия «публичный интерес» выделяет три качественно различных явления: взаимообусловленный интерес общества и государства, социально-нравственные установки, а также политико-правовые правила разумной и справедливой организации общества⁷.

Таким образом, изложенные воззрения рисуют нам парадоксальную картину. Явление, охватываемое понятием «публичный интерес», в действительности представляет собой не интерес, а какое-то иное явление. С точки зрения логики и здравого смысла подмена одного явления другим представляет собой логическую ошибку. Если предмет, охватываемый понятием «публичный интерес», в действительности таковым не является, а представляет собой потребности, социально-нравственные установки, иные социальные явления, то его ближайший род следует обозначать соответственно — «потребности» или «социально-нравственные

¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995 ; Болгова В. В. Основы публичного права. Самара, 2009 ; Милушева Т. В. Пределы деятельности государственной власти: вопросы теории и практики. Саратов, 2011.

Заметный вклад в разработку проблем публичного права был внесен также диссертационными работами Вагиной Н. М. (Принципы публичного права. Казань, 2004); Лавренюк А. В. (Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование М., 2007); Кретовой Е. А. (Тенденции развития публичного права в современной России (теоретико-правовое исследование). Н. Новгород, 2008); Деркач Т. В. (Частное и публичное право как парные категории. Саратов, 2010) и др.

² Костин А. В. Интерес публично-территориальных образований в гражданском праве // Законодательство. 2002. № 3—4. С. 15.

³ Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 33.

⁴ Вагина Н. М. Принципы публичного права. Самара, 2005. С. 150.

⁵ Тотьев Ю. К. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25.

⁶ Болгова В. В. Основы публичного права. Самара, 2009. С. 172.

⁷ Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 7.

установки» и т.д. Иначе получится путаница, красочно описанная К. И. Чуковским, когда рыбы по полю гуляли, мыши кошку изловили. Закончилось все это, как вы помните, весьма печально, природной катастрофой: синички взяли спички, море синее зажгли.

Публичный интерес представляет собой разновидность интереса вообще, и его ближайшим родом может выступать только родовое понятие «интерес». Благодаря отмеченной логической связи понятие «публичный интерес» включает в себя все признаки, присущие его родовому понятию. Юристам нет необходимости специально выявлять общие родовые признаки «публичного интереса», им достаточно обратиться к работам психологов, где содержится научно обоснованная и компетентная трактовка понятия «интерес». Другое дело, что у психологов нет единства в трактовке данного понятия, и юристам предстоит нелегкий выбор воззрения, наиболее точно и полно раскрывающего природу интереса.

По нашему мнению, подобными качествами обладает характеристика интереса как направленности сознания, воли, эмоций субъекта на объект возможных в будущем действий по удовлетворению потребности, а сущность интереса характеризуют три признака:

- 1) направленность на определенный предмет;
- 2) наличие достоверных знаний о предмете потребности, его способности удовлетворить имеющуюся потребность;
- 3) ограничение интереса лишь знаниями, представлениями о предмете потребности, но не владением им⁸.

Публичный интерес, следовательно, надлежит рассматривать не как предметную деятельность, выраженную в конкретных действиях и поступках, направленных на преобразование существующего мира, поскольку подобная деятельность представляет собой иное явление — общественно-предметную практику — и обозначается соответствующим понятием, а как **явление психической, мыслительной деятельности общества, государства и личности**. Интерес предстает прежде всего как результат осознания материальных и духовных благ как жизненно необходимых, во имя достижения которых действующий субъект (общество, го-

сударство или личность) должен осуществить определенную социально значимую деятельность.

Характерным примером содержательного и структурного бытия публичного интереса может служить Программа КПСС, утвержденная XXII съездом КПСС в 1961 году, которой были определены показатели и пути развития советского общества и государства на вторую половину XX в. Согласно Программе, суть и смысл советского общества и государства на вторую половину XX в. состоит в преобразовании социалистических общественных отношений в коммунистические, построении бесклассового общественного строя с единой общенародной собственностью на средства производства, полным социальным равенством всех членов общества. При этом выражалась уверенность в том, что поставленная подобным образом задача соответствует закономерному ходу социального прогресса, а у общества имеются все необходимые средства для ее решения. Далее в Программе были закреплены конкретные показатели развития экономики в области подъема материального благосостояния, государственного строительства, идеологии, образования и иных сферах советского общества, а также определены пути и средства их достижения.

Программа КПСС 1961 году показательна и в другом отношении — как образец коллективного, но субъективного осознания публичного интереса. Деятельность партии, государства и общества по ее претворению в жизнь привела к прямо противоположным результатам: вместо обещанного коммунизма советское общество по объективным и субъективным причинам оказалось в капиталистическом. Следовательно, необходимо четко и последовательно отличать *объективный публичный интерес* от *субъективной формы его восприятия* познающим субъектом, способным заблуждаться относительно его смысла, содержания или путей воплощения в реальной жизни.

Объективную основу интереса составляют закономерности развития явления, выступающего в качестве объекта интереса. Интерес, состоящий в том, чтобы явление в своем развитии достигало оптимальных результатов сообразно присущим ему закономерностям

⁸ Гендин А. М. Потребность, интерес, цель как факторы детерминации человеческой деятельности // Проблемы философии и научного коммунизма. Красноярск, 1971. С. 94.

и конкретно-историческим условиям его бытия, признается объективным интересом. **Объективный публичный интерес** в реальной жизни, непосредственном бытии существует по преимуществу теоретически, в виде некоего идеала, к которому должен стремиться его носитель, ориентированный на оптимальные результаты своей деятельности.

Характерная особенность публичного интереса выражается в том, что его субъектом выступает общество в целом. Интерес потому и называется публичным, что представляет интерес общества в целом, а не его органа управления — государства — или отдельной социальной общности, класса. Объективный публичный интерес современного общества состоит в том, чтобы, *действуя сообразно социальным закономерностям, обеспечить производство материальных и духовных благ в размере, позволяющем максимально полно удовлетворять потребности в них всех и каждого и обеспечить условия для беспрепятственной реализации личностью своих творческих способностей.*

Минимальный стандарт материальных и духовных благ, которые должны быть реально предоставлены любому жителю планеты, закрепленный Всеобщей декларацией прав человека, пактами о правах человека и другими источниками международного права, пока действительно по преимуществу является минимальным. Он обеспечивает индивиду сохранение его как биологического существа безо всякой надежды обрести статус активной действующей личности. Тем не менее он является заметным шагом на пути придания идее коммунистического общества реально действующего принципа, который отвергается в целом, но исподволь проводится в жизнь в виде отдельных, хотя и заметно ухудшенных мероприятий по прогрессивному преобразованию общества и улучшению благосостояния населения. В то же время значительная часть, в первую очередь промышленно развитых, государств не довольствуется международными правовыми стандартами, а идет дальше, устанавливая для своих граждан более высокую планку удовлетворения их материальных и духовных интересов.

Если во Всеобщей декларации прав человека государства обязываются гарантировать всем и каждому право на бесплатное образование на уровне начального общего образования, то Франция гарантирует всем желающим

получение высшего профессионального образования на бесплатной основе. Объективный публичный интерес каждого отдельно взятого общества, государства, определяемый его конкретно-историческими условиями бытия, имеет оригинальное, отличное от публичных интересов других государств содержание.

Из 200 с лишним современных стран нет ни одной, которая была бы полностью идентична другой. Наиболее ярко своеобразие каждой страны выражается в ее экономическом строе, уровне производительных сил, развиваемых отраслях общественного производства, национальном составе населения, его быте и культуре, а также географической среде обитания. Уникальным предстает и политический строй общества и в первую очередь, как уже говорилось, его основной компонент — государство и действующая правовая система.

Поскольку каждое отдельное общество всегда действуют в особых, только ему присущих условиях, то его публичный интерес всегда будет иметь определенную специфику. Уникальная совокупность экономических, этнических, политических, культурных и иных конкретно-исторических условий бытия общества является объективной предпосылкой самых различных путей, вариантов его дальнейшего развития, движения к новым, более высоким результатам. При этом, как уже говорилось, среди многих вариантов непременно имеется один, оптимальный, который предполагает концентрацию наличных материальных и духовных ресурсов общества и государства на каком-либо наиболее узком, проблемном участке их бытия, благодаря которой обеспечивается успешное решение в достаточно короткие сроки экономических, политических, культурных, иных проблем общества. Этот оптимальный вариант развития общества и охватывается понятием «объективный публичный интерес».

Объективный публичный интерес — это интерес общества, ориентированный, во-первых, на оптимальные результаты своего развития посредством концентрации производительных сил, имеющихся материальных и духовных средств и, во-вторых, на распределение произведенных материальных и духовных благ на справедливых началах. В современных условиях **справедливое распределение** понимается как пользование общими благами в мере, сообразной вкладу, вносимому каждым субъектом в их формирование.

В частности, представители имущих слоев общества не вправе претендовать на сверхприбыли от предпринимательской деятельности, основанной на эксплуатации наемных работников. Доход предпринимателей не может превышать той доли общественного совокупного продукта, которая причитается им за их непосредственное участие в общественном производстве. Повышенный налог на сверхприбыли состоятельных слоев общества, практикуемый отдельными странами, с этих позиций выглядит разумной и необходимой мерой.

Объективный публичный интерес, охватывающий все сферы общества и государства, имеет достаточно сложную и развитую структуру. Ему присущи как минимум шесть структурных компонентов:

- 1) знание общих условий функционирования общества, гарантирующих успешную реализацию публичного интереса, в числе которых чаще всего называют экономическое благополучие, демократию, устойчивый правопорядок, законность, справедливость;
- 2) количественные и качественные показатели в сфере экономики, политики, иных социальных областях, которых надлежит достичь обществу и государству в ближайшей или отдаленной перспективе;
- 3) перечень социальных факторов, которые надлежит устранить или уровень негативного влияния которых на прогрессивное развитие общества надлежит снизить;
- 4) совокупность мер, средств, путей, способных обеспечить планируемые результаты;
- 5) правовые принципы и нормы внутринационального права, которыми следует руководствоваться при проведении мер по реализации публичного интереса;
- 6) принципы и нормы международного права, регламентирующие деятельность общества и государства по реализации своего публичного интереса на международной арене, с участием других государств и международных сообществ.

Особо следует обратить внимание на то, что объективный публичный интерес содержит не только оптимальные меры в сфере экономики, культуры, политики, которые государство и общество должны проводить в целях гармоничного и прогрессивного развития общества. Его содержание в числе основных компонен-

тов предусматривает наличие общих принципов объективного права: равенства, свободы воли, взаимозависимости, эквивалентности и ответственности, воплощенных в нормах позитивного права. Публичный интерес обязывает государства и общества неукоснительно соблюдать нормы международного права, запрещает развивать внутринациональную экономику, культуру посредством войн и ограбления других стран и народов.

Чтобы действовать осознанно, сообразно своему интересу и не подменять его интересом отдельных социальных слоев или государства, **общество должно выявить, познать свой объективный интерес** в ходе теоретических исследований и реализовать в своей предметно-практической деятельности. Как признает Ю. А. Тихомиров, «фаза сознания и своего рода структурирования публичного интереса более сложная, нежели в сфере частного права. Приходится отбирать и оценивать множество социальных интересов»⁹.

Бесспорно, множественность интересов различных социальных слоев, групп общества затрудняет познание публичного интереса. И все же наибольшая сложность состоит не в том, чтобы выявить публичный интерес, а в том, чтобы верно определить пути его реализации в предметно-практической деятельности, трезво рассчитать материальные и иные ресурсы общества. Важно также предусмотреть применение правовых средств, не посягающих на права и свободы всех членов общества, равно как и интересы других государств.

Знание и реальное проведение в жизнь объективного публичного интереса суть альфа и омега всей предметно-практической деятельности общества и государства, политических партий и иных властных институтов, играющих заметную роль в определении курса и деятельности страны. Познание публичного интереса ведется в трех формах: *научного знания, идеологии и обыденного сознания*.

По сравнению с идеологией и обыденным сознанием, социальная наука располагает наибольшими возможностями в познании и объяснении объективного публичного интереса. Тем не менее современные исследователи пока что не способны не только построить действенную модель функционирования общества с рыночной экономикой и дать надежные

⁹ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 268.

долгосрочные прогнозы его оптимального развития, но даже верно оценить существующие доктрины. Ярким примером этому может служить факт присуждения одному из ведущих экономистов-либералов Ф. А. Хайеку Нобелевской премии за достижения в области экономики (1974 г.), которые в действительности защищали либеральные ценности и традиционные устои буржуазного общества и развивали общественный прогресс не больше, чем католическая церковь. Наиболее острая, длительная и бескомпромиссная полемика относительно сути современного общества и его публичного интереса ведется между представителями либеральной и социалистической доктрин.

В настоящее время основные надежды в научном решении современных проблем функционирования и развития общества связываются с либеральными учениями, ведущими научный поиск, абстрагируясь от существующих социальных закономерностей. В результате «научный прогресс» в социологии ограничивается, как правило, апологией существующих рыночных отношений и уверениями в том, что действующие порядки, основанные на принципах правового государства, обеспечивают социальную справедливость, классовую гармонию и в дальнейшей коренной ломке не нуждаются. Примечательны в этом отношении оценки, данные Ф. Хайеком современной социологии и основным путям ее развития в представлении консерваторов и либералов.

В качестве доминанты научной деятельности консерваторов Ф. Хайек выделяет их патологическую боязнь всякого нового и неприязнь «к некоторым последствиям культурного прогресса», отрицание теории эволюции и механистическое объяснение витальных феноменов. Другое дело, полагает он, либералы, которые не боятся перемен и эволюций и «видят в научном прогрессе средство постепенно решения многих социальных проблем».

Однако либералы в познании социальных явлений и процессов недалеко ушли от консерваторов, поскольку всю эволюцию общества ограничивают рамками рыночных отношений. «Я уверен, — хвастливо заявляет Ф. Хайек, — что социализм представляет собой угрозу для настоящего и будущего человечества, ибо только рыночный порядок может поддержать

существование нынешнего населения мира... Эксплуатация пролетариата капиталистом-наимателем — выдумка социалистов»¹⁰. Соответственно, вещает автор, «нам не остается ничего иного, как оберегать капитализм, лучше других способный использовать рассеянное знание»¹¹.

Понятно, что с изложенными методологическими установками консерваторов и либералов познать диалектику развития общества не представляется возможным, поскольку самое главное в этом развитии, его источник — закономерности общественного развития — отрицаются, а общественный прогресс, вопреки реалиям, ограничивается рыночными отношениями и консервацией буржуазного политического строя. Стремление преодолеть неполноту и односторонность либеральных доктрин приводит к формированию учений, излагающих собственное оригинальное видение публичного интереса и общественного прогресса.

Как показывает современная история, общество и государство в общем и целом, вопреки клеветническим уверениям либералов, все же развиваются по законам, раскрытым материалистической теорией К. Маркса. В основе теории лежит диалектический метод научного познания общества как единого целостного организма, функционирующего по особым, присущим ему объективным законам, раскрытие которых составляет первоочередную и важнейшую задачу представителей социальных наук, в том числе и правоведения. Эта задача сохраняется неизменной по настоящее время. Российским ученым-правоведам, искренне желающим оправдывать свой социальный статус, пора от огульной, абстрактной критики марксизма перейти к углубленному освоению его теории и метода и к творческому их применению в познании социально-правовых проблем современности. Более чем 20-летний разгул научного анархизма без методологических и теоретических руля и ветрил убедительно показал, что такой путь развития правовой науки мало что дает в теоретическом плане, но неизбежно и широко порождает такие негативные явления, как эмпиризм, компиляцию и даже плагиат.

Проводимые с различных методологических и теоретических позиций исследования закономерностей и путей прогрессивного развития общества, а также публичного интереса носят

¹⁰ Хайек Ф. Конкуренция, труд, правовой порядок свободных людей. СПб., 2009. С. 117, 119.

¹¹ Хайек Ф. Указ. соч. С. 125.

многовариантный и дискуссионный характер. В любой сфере научного знания — социологии, экономике, правоведении, политике — найдется немало работ, посвященных проблемам публичного интереса общества и государства, содержащих самые различные, прямо противоположные выводы. Публичный интерес, основанный в рамках одной доктрины, подвергается сокрушающей критике в другой. Ни одно государство, общество пока что не может похвастаться научным знанием своего публичного интереса. Равным образом ни одна социологическая теория не может взять на себя смелость утверждать, что она полно и всесторонне выявила публичный интерес какого-либо отдельного общества и государства и готова приступить к его воплощению в реальную жизнь.

Осознаваемый обществом и государством публичный интерес пока что носит по преимуществу субъективный характер, а попытки его реализации чаще всего идут зигзагообразным путем, посредством нерациональной траты материальных ресурсов и производительных сил. Тем не менее государство, как и общество, в своем целеполагании неизменно формирует и выражает публичный интерес как субъективно-объективное понимание своих ответных действий на стоящие перед ним вызовы времени.

Дополнительные аргументы в пользу выбора того или иного варианта доктринального публичного интереса предоставляет **идеология**. В современном обществе наиболее значимыми предстают идеологические положения политических партий, отражающие интересы того или иного социального слоя, класса общества и зафиксированные в их программных документах. В поисках путей и средств привлечения населения (электората) на свою сторону партии вынуждены создавать масштабные программы реализации интересов народных масс, выдаваемые за всеобщий публичный интерес, обещая проведение достаточно убедительного комплекса мер, способных коренным образом улучшить материальное и духовное бытие всех членов общества. В процессе формирования программных положений партии используют как достижения социальных наук, так и собственные знания практических, насущных проблем и интересов своего электората. В конечном итоге партии так или иначе верно отражают

часть публичных интересов населения, при этом нередко впадая в популизм, раздают обещания, которые при имеющихся в стране производительных силах и материальных ресурсах после прихода к власти выполнить не в состоянии.

Обыденное сознание населения формируется с учетом его материального положения и доступа к духовным и иным благам цивилизации. При этом каждый социальный слой, класс общества формирует собственные представления о публичном интересе, в котором основной акцент делается на создание оптимальных условий собственного бытия. Вполне понятно, что интересы трудящихся далеко не во всем совпадают с интересами экономически господствующих классов, слоев общества, что ныне достаточно наглядно демонстрируют промышленно развитые государства. Действенный путь выхода из современного экономического кризиса они видят преимущественно в посягательствах на кошелек трудящихся масс, в урезании их права на бесплатное образование, бесплатную медицинскую помощь, на пособия по безработице, что, в свою очередь, порождает протестное движение трудящихся масс в виде многочисленных митингов, забастовок, демонстраций.

Палитру публичных интересов и предпочтений населения Европы наглядно показали майские выборы 2014 г. в Европарламент. Более трети избирателей Европейского Союза, проголосовавшие за представителей правоцентристской Европейской народной партии, тем самым высказались за сохранение существующих порядков и реформирование отдельных сфер общества (образование, медицина, рабочие места). Более 30 % избирателей, голосовавших за Партию европейских социалистов и Европейских левых, жаждут кардинальных перемен в Европе, им импонирует лозунг «Вместе мы изменим Европу и сделаем ее сильной, демократической и справедливой». Одновременно растет число недовольных политикой Европейского Союза, что сказалось в заметном росте голосов, отданных за кандидатов правого крыла, настаивающих на ограничении миграции, восстановлении национальных границ и возвращении суверенитета, отказе от евро и проведении самостоятельной, национально ориентированной экономической политики¹².

¹² Пономарева Е. Правый поворот. К итогам выборов в Европарламент // URL: <http://ruskline.ru/orp/2014/05/27/> (дата обращения: 13 декабря 2014 г.).

Таким образом, объективный публичный интерес остается пока что вещью в себе и в своей значительной части недоступен для познающих его представителей науки, политических партий и населения. Понимание публичного интереса не идет далее бесконечного повторения общих условий, способных обеспечивать надлежащее функционирование общества: сильная экономика, устойчивый правопорядок, справедливость, демократия, законность.

Точку в совокупности многообразных вариантов публичного интереса ставит государство посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов. Закрепленный в законе публичный интерес приобретает статус государственного и становится общеобязательным для всех членов общества, органов государства и должностных лиц. Государственный интерес по своей сути не может быть не чем иным, как объективным публичным интересом. У государства как органа управления делами общества нет и не должно быть никакого иного интереса помимо объективного публичного интереса. Однако в реальной жизни подобное соотношение публичного и государственного интереса встречается крайне редко.

Неспособность эксплуататорского государства представлять интересы общества в целом, публичные интересы наиболее полно и последовательно была обоснована К. Марксом и Ф. Энгельсом. Они не отрицали деятельности государства, связанной с выполнением «общих дел, вытекающих из природы всякого общества». Однако полагали, что эта деятельность у государства не имеет решающего значения, поскольку сущность государства состоит в управлении делами общества от имени политически господствующего класса (рабовладельцев, феодалов или буржуазии). «В современных государствах, — писал К. Маркс, — как и в философии Гегеля, *осознанная истинная действительность всеобщего дела является только формальной, или только формальное является действительным всеобщим делом*»¹³. Развивая эту мысль, он далее отмечает, что «современное государство, в котором “всеобщее дело”, как и занятием им, является

монополией, а монополии, с другой стороны, выступают как действительные всеобщие дела, — это современное государство додумалось до такой странной идеи — присвоить себе “всеобщее дело” в качестве одной только формы... Современное государство, таким образом, нашло соответствующую форму для своего содержания, которое только по видимости является действительным всеобщим делом»¹⁴.

В современных условиях государство свой научный теоретический потенциал охотно заимствует из либеральной доктрины. Ему особенно импонируют ее положения об отсутствии в обществе классов, о социальном назначении государства как органа, призванного обеспечить достижение некоего «общего блага», понимаемого как публичный интерес, как критерий баланса между публичным и частным интересами¹⁵. Между тем либеральные положения о тождественности государственного интереса публичному соответствуют действительности не более, чем мифология древних народов — событиям, о которых она повествует.

Вследствие противоречивости интересов отдельных социальных групп общества государство не может выразить в своих законах то, что в реальной жизни отсутствует. В лучшем случае оно может лишь согласовать противоречивые интересы отдельных социальных групп, определив меру, когда бы, согласно народной пословице, были и волки сыты, и овцы целы. Но эта мера не устраняет противоречий, она лишь временно снижает их остроту и не дает никаких гарантий, что в иных условиях эти противоречия не станут источником борьбы их носителей.

Государственные интересы, определяемые силой стоящих за ними социальных слоев, носят эклектический, суммативный характер и состоят из трех плохо согласованных между собой компонентов: публичных интересов, интересов отдельных социальных слоев общества и собственных интересов государства.

В закрепляемых государством законах неизменно присутствуют элементы публичного интереса, ориентированного на сохранение общих условий жизнедеятельности общества: устойчивый правопорядок, разрешение юри-

¹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 291.

¹⁴ Указ соч. С. 293.

¹⁵ Иванов В. П. Эволюция понимания сущности и содержания категории «государственный интерес» в политико-правовой мысли и юридической науке // URL: http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=5309 (дата обращения: 13 декабря 2014 г.).

дических конфликтов, привлечение виновных лиц к юридической ответственности, оказание социальной помощи малоимущим и нетрудоспособным. Государство может закреплять публичный интерес также в отдельных сферах общества: экономике, культуре, образовании. Публичный интерес, получивший поддержку государства, возведенный в ранг всеобщего интереса, будучи реализованным в конкретных отношениях, приводит к успешным, порой значительным результатам, общество и государство совершают значительный рывок в своем развитии.

КНР постоянно, с момента ее образования, испытывала потребность в успешном развитии экономики до уровня, позволяющего вытащить население из нищеты и сплошной неграмотности. Однако партийным и государственным деятелям долгое время не удавалось найти пути реализации своего публичного интереса. Ни национализация средств производства, ни культурная революция, ни организация кустарного производства материальных благ, вплоть до организации семейных доменных печей, ни борьба с воробьями не привели к ожидаемым результатам. Китай прочно оставался среди стран третьего мира, не способных надлежащим образом даже прокормить население. Лишь Дэн Сяопину удалось освободиться от догматов «великого кормчего» Мао и определить действительный публичный интерес страны в области экономики и политики.

В 1980 г. для успешного развития экономики Китая, выхода его в число промышленно развитых стран не хватало более 40 % необходимых денежных ресурсов. Одновременно в дополнительных крупных инвестициях нуждались наука, образование, транспорт. В этих условиях Дэн Сяопин пришел к выводу, что успех реализации публичного интереса страны кроется в ее экономической открытости. Политика открытости, признавал он, это надежда Китая. Ни одна страна не может развиваться, изолировавшись от всего мира, не усиливая международные связи, не привлекая передовой опыт развитых стран, достижения передовой науки и техники и иностранный капитал. Благодаря успешной реализации этой политики экономика Китая в 2010 г. уверенно вышла на второе место в мире, обогнав экономику Японии.

В этот же период, но с явно противоположными результатами были проведены экономические и политические реформы в СССР. Реформы носили субъективный характер, без глубокого изучения и обоснования публичного интереса конкретно-историческими условиями советского общества и верного определения мер по его реализации. На словах новые советские либералы хотели всем добра, стремились реализовать публичный интерес таким образом, чтобы на манер западных государств обеспечить в стране подлинную свободу личности, успешное развитие экономики, восстановить подлинную демократию. Но в результате, как обоснованно признает В. Д. Зорькин, «неправовой характер проведенной в стране приватизации стал главной причиной отступлений от наметившихся в конце 80-х гг. XX в. демократического и правового векторов развития. Нелегитимность сформировавшейся таким образом собственности лишила власть реальной общественной поддержки со стороны широких слоев населения. Многочисленные трудности в деле становления правопорядка (начиная от низкого правового качества законодательства и заканчивая правовым нигилизмом широких слоев населения) свидетельствует о том, что в условиях становления рыночной экономики отсутствие надлежащей легитимации собственности, в свою очередь, не позволяет укоренить принцип неприкосновенности всех других прав и свобод»¹⁶.

Таким образом, имела место старая печальная ситуация, когда субъективный интерес лиц, стоящих у руля государственного аппарата, и поддерживающих их узкого слоя предпринимателей был представлен и проведен в жизнь в виде публичного интереса. В результате советское общество вместо обещанного рывка вперед оказалось в далеком прошлом начала XX в. Вместо одних цепей люди надели много других, а некогда ведущее в мире советское государство распалось на ряд самостоятельных государств. Его преемник — Российская Федерация — скатился до уровня страны третьего мира, торгующей лишь сырьем, без всякой надежды организовать его промышленную переработку, и неспособной должным образом защитить не только интересы дружественных государств, но и, как показывают последние события на Украине, свой собственный публичный интерес.

¹⁶ Зорькин В. Д. *Право в условиях глобальных перемен*. М., 2013. С. 147.

Камнем преткновения на пути закрепления публичных интересов в законах государства выступают прежде всего распределительные отношения, где оно чаще всего становится на сторону экономически состоятельных, имущих социальных слоев общества. Если либералы в современном государстве готовы видеть «государство всеобщего благоденствия», то реальные факты свидетельствуют об обратном. В условиях рыночных отношений, признает французский исследователь — экономист и политик Ж. Аттали, «небольшая группа людей, не производящая богатств, захватывает на законных основаниях, безо всякого контроля со стороны, важнейшую часть произведенных мировых ценностей. А потом она же, разграбив все, что можно, заставляет расплачиваться за свои неслыханные прибыли, премии, надбавки и бонусы налогоплательщиков, предпринимателей и вкладчиков, подталкивая государства изыскивать в течение нескольких дней огромные суммы для латания дыр, в тысячу раз превышающие те, в которых отказывают самым бедным в развивающихся странах и голодающим в остальном мире»¹⁷.

Одним из факторов неспособности государства закреплять публичный интерес в его полном и системном виде выступают собственные интересы государства. Как самостоятельно действующий субъект, государство имеет свои интересы, которые выступают производными от публичных интересов, ориентированными на поиск путей эффективной реализации государственных функций во благо общества и его членов. Это, например, интересы, связанные с конституированием эффективно действующего государственного аппарата, обеспечением его надлежащими материальными средствами, распределением полномочий, подбором квалифицированных кадров и т.д. Однако история знает немало примеров, когда государство свои интересы ставит на первое место, подминая под них публичные интересы, и низводит общество до уровня средства реализации государственных интересов. Подобная метаморфоза имеет место во всех авторитарных, фашистских и тому подобных недемократических государствах. Эта болезнь в более мягких формах — в виде

бюрократического стиля управления, волокиты, создания искусственных препятствий, ограничивающих возможности населения принимать активное участие в делах общества — в той или иной мере присуща практически всем демократическим государствам.

Таким образом, *государственный интерес — это основанный на публичном интересе интерес государства, закрепленный в действующих законах и имеющий общеобязательную силу*. Публичный и государственный интерес соотносятся между собой как объективное основание и конкретная форма его выражения. Как особенное, государственный интерес может совпадать с публичным лишь частично по мере того, насколько полно и системно его отражает. Однако диалектика соотношения объективного публичного интереса и закрепляющей его государственной формы фактически не учитывается российскими правоведами, **государственный интерес выдается за действительный публичный интерес**.

Например, по мнению Н. М. Вагиной, публичный интерес — это признанные государством, урегулированные правом, исторически сложившиеся и объективно существующие социальные потребности, создающие условия для реализации интересов индивидов, реализуемые в институализированных формах и обеспеченные государством¹⁸. Публичный интерес, признает А. Ю. Ломаев, всегда является законным, поскольку отражается в законодательстве и соответствует ему. Публичные интересы имеют по преимуществу конституционную форму и закрепляются в виде норм-принципов, норм-дефиниций, норм-целей, призванных обеспечить системное закрепление концептуальных идей, признанных основополагающими для данного общества и государства¹⁹. Аналогичные взгляды высказывает Ю. А. Тихомиров, полагая, что публичный интерес представляет собой признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития²⁰.

Юридизированная трактовка публичного интереса находит отражение в законах и иных нормативных правовых актах. В частности, в

¹⁷ Аттали Ж. Мировой экономический кризис... Что дальше? М., 2009. С. 130.

¹⁸ Вагина Н. М. Указ. соч. С. 150

¹⁹ Ломаев А. Ю. Указ. соч. С. 7, 10.

²⁰ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 2005. С. 54—55.

Концепции национальной безопасности Российской Федерации интересы общества сводятся к упрочению демократии, созданию правового, социального государства, достижению и поддержанию общественного согласия, духовному обновлению России, а интересы государства — к незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности²¹.

Юридизация и огосударствление публичного интереса не имеют под собой объективных оснований. Вследствие нетождественности содержания государственного и публичного интереса последний не может сводиться только к государственному, с его правовой формой закрепления и защиты. «Конституционное государство, — признавал К. Маркс, — есть то государство, в котором государственный интерес в качестве действительного интереса народа существует лишь формально, но как определенная форма он существует наряду с действительным государством»²².

Особой формой проявления публичного интереса выступает **частный интерес**, между тем в российской юридической литературе последний чаще всего противопоставляется интересу публичному. Например, А. И. Дихтяр и Н. А. Рогожин различие частных и публичных интересов видят в том, что частный интерес касается отдельных лиц, а потому имеет всегда значение блага, принадлежащего исключительно этому лицу. Публичный же интерес принадлежит не отдельным лицам, а обществу. Публичные интересы могут быть реализованы только сообща. Часто это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке²³. А. В. Костин тоже противопоставляет публичный интерес частному, полагая, что в отличие от частного интереса как интереса отдельного лица публичный интерес касается целей всех и принадлежит неопределенному, максимально возможному кругу лиц, представляющему организационное единство, определяемое единым родовым признаком, имеющим публичный (в смысле не частноправовой, не гражданский) характер²⁴.

Итак, частный интерес как интерес отдельной личности механически отрывается от публичного и противостоит ему. На первый взгляд подобное понимание частного интереса является правомерным, поскольку, действуя в своем праве и своем интересе, индивид обращает в частную собственность материальные блага и по своему усмотрению пользуется и распоряжается ими. В целях приобретения знаний, навыков и умений, развития своих способностей индивид усваивает духовные блага. Однако подобное механистическое противопоставление публичного и частного интереса не соответствует действительности, между ними существует устойчивая диалектическая связь общего и отдельного.

Подчеркнем еще раз, что частный интерес, соответствующий праву и ограниченный им, выступает формой воплощения в реальной жизни публичного интереса. Нельзя забывать о том, что частноправовые отношения, осуществляемые индивидом в частноправовых интересах, выступают одним из основных средств реализации публичных интересов, что основное назначение права состоит в определении меры свободы индивида и, соответственно, органическом согласовании его частных интересов с публичными. *Поэтому действующий правомерно, в соответствии с нормами права в целях достижения частного интереса индивид неизменно реализует публичный интерес.*

Публичный интерес в сфере экономики, ориентированный на развитие производительных сил и увеличение производства материальных благ, станет невозможным, если индивиды не будут активно участвовать в общественном производстве в качестве экономических агентов, приводящих в действие орудия производства или управляющих производством. Понятно, что далеко не всякий субъект, действующий в экономической сфере во имя собственного, частного интереса, осознает себя проводником публичного интереса. Однако механизм сочетания публичного и частного интересов закрепляется в праве таким образом, что индивид, успешно реализующий свои частноправовые

²¹ Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

²² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 293.

²³ Дихтяр А. И., Рогожин Н. А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов в судебных решениях Конституционного Суда РФ // URL: <http://legalinfo.pw/obespechenie-balansa-chastnyh-i-publicznyh-interesov-v-sudebnyh-reshenijah-konstitucionnogo-suda-rf>. (дата обращения: 13 декабря 2014 г.).

²⁴ Костин А. В. Указ. соч. С. 15.

интересы, автоматически, без специальных когнитивных, мыслительных усилий реализует публичный интерес, вносит свой вклад в общее дело развития экономики страны или осуществления демографической политики.

Соотношение публичного и частного интересов, будучи конкретным случаем проявления диалектики общего и особенного, общего и единичного, выражается в том, что общее — публичный интерес — способно воплотиться в жизнь лишь в форме конкретных правоотношений, значительная часть которых реализуется в целях достижения частного интереса. Публичный интерес, не получающий воплощения в конкретных правоотношениях, существует лишь потенциально, в виде возможности. Например, публичный интерес Российской Федерации в формировании правового государства, не получающий широкого воплощения на практике, в конкретных правоотношениях, пока что остается скорее идеологическим ориентиром, нежели эффективно действующим институтом гражданского общества.

Конечно, между публичным и частным интересом не может не быть противоречий, обусловленных двумя факторами:

- 1) наличием в обществе социальных слоев с различными противоречивыми устремлениями и настроениями;
- 2) узкоэгоистическими устремлениями отдельных индивидов, желающих обеспечить свое материальное благополучие за счет других лиц.

Право и существует для того, чтобы, во-первых, максимально пресечь подобные частные интересы и реализующие их действия и закрепить такие порядки, при которых индивид, реализующий свой частный интерес, одновременно действовал бы во благо общества и государства, способствовал реализации публичного интереса, и, во-вторых, обеспечить действенную охрану и надежную защиту интересов, закрепленных правом. В результате все субъекты частного права, действующие правомерно в целях реализации частного интереса, автоматически реализуют публичный интерес.

Конфликт частного и публичного интереса возникает лишь тогда, когда индивид совершает противоправные, запрещенные правом действия. Реализуя свой узкоэгоистический интерес путем противоправных действий, индивид противопоставляет свою волю воле государства, закрепленной в законах, и причиняет вред закрепленным ими правоотношениям,

правам и свободам субъектов права. Но частный интерес, противоречащий праву и закреплённому им публичному интересу, представляет собой не правовой, а противоправный, антисоциальный интерес.

С учетом способности частного интереса быть как правовым, так и антиправовым представляется целесообразным терминологически закрепить эту его двойственную природу: частные интересы, закрепленные правом, охватывать понятием *«частноправовой интерес»*, памятуя о том, что он выступает в качестве особенной формы реализации публичного интереса, а частные интересы, противоречащие праву, — понятием *«антиправовой интерес»*.

Следовательно, публичный интерес не является антиподом частного интереса. Действуя в собственных интересах, но в правовой форме, индивид приводит в движение социальные процессы, обеспечивает переход блага от одного лица к другому и тем самым достигает результатов, на которые ориентирован публичный интерес. В свою очередь, публичный интерес, не имеющий конечной целью обеспечение необходимых условий для свободного действия индивидов во всех сферах общества, в том числе подпадающих под действие норм частного права, лишается сущности, превращается в свою противоположность — интерес отдельной социальной группы либо отдельного индивида (например, в условиях абсолютной монархии).

Следовательно, *познанный публичный интерес* — это *представление общества, государства и личности о жизненно важных материальных или духовных благах, которые осознаются ими в качестве результата, конечного ориентира и направления развития общества как тотальной целостности*. Первым шагом на пути претворения публичного интереса в действительность выступает целеполагание, т.е. определение оптимальных результатов деятельности общества и государства, а также путей их реализации в предметно-практической деятельности, составной и необходимой частью которого выступают цели в сфере публичного права.

2. «ДРЕВО ЮРИДИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ» ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Целеполаганием открывается процесс воплощения публичного интереса из возможности в действительность. Цели публичного права хотя

и определяются публичным интересом, учитывают его направленность на определенные результаты, параметры социального развития, тем не менее представляют собой самостоятельный социальный феномен. Если публичный интерес — явление теоретического или идеологического порядка, то цель — первый шаг в сторону предметно-практической деятельности, она свидетельствует об ориентированности субъекта на конкретные ожидаемые результаты.

Российскими правоведами юридическая цель нередко понимается в широком смысле, как «идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»²⁵. По нашему мнению, в изложенном определении имеет место неоправданное отождествление социальной цели, достижению которой призвано способствовать право, с юридической целью. Между тем следует последовательно различать социальные цели, закрепленные в праве, и юридические цели.

Бесспорно, право не может не преследовать социальных целей. Будучи средством обеспечения стабильного правопорядка в обществе, состоящем из социальных слоев, групп, индивидов с противоречивыми интересами, право обеспечивает достижение таких социальных целей, как мир и согласие его членов (замыренную среду), успешное развитие экономики и управление делами общества посредством государства. Тем не менее праву присущи и собственные, юридические цели, при этом успешная их реализация выступает необходимым условием достижения социальных целей. Невозможно достичь социальных целей, охраняемых правом, без предварительной успешной реализации юридических целей.

Основное отличие социальных целей от юридических состоит в том, что первые ориентированы на получение социально значимого результата. Ожидаемые результаты действия социальных явлений, состояний или процессов закрепляются правовыми предписаниями, поскольку у общества и государства нет иных средств, способных придать ожидаемым социальным результатам общеобязательное значение. Однако достижение подобных результатов

обеспечивается не правом, не законодательством, а деятельностью в соответствующей сфере общества. Поэтому цели, ориентированные на получение конкретных социальных результатов, независимо от факта их закрепления в законе, относятся к той сфере, в которой осуществляется деятельность, связанная с их получением. Цели относительно экономических явлений и процессов являются экономическими, относительно политических явлений и процессов — политическими и т.д.

Юридические же цели имеют своим предметом *какие-либо юридические результаты*, предвосхищают собственно юридическую деятельность в сфере правотворчества, правореализации или применения юридической ответственности либо характеризуют те или иные состояния функционирования или развития правовых явлений. Например, ставятся цели достижения определенного уровня эффективного действия норм права, правового сознания и правовой культуры общества, стабильного устойчивого правопорядка и т.д. При этом формулирование юридических целей осуществляется с соблюдением следующих условий:

- во-первых, юридические цели в своей совокупности, системе должны предстать в виде «древа целей», в котором менее общие цели находятся в логическом соответствии с более общими, а в своей совокупности, системе должны последовательно отражать все содержание публичного права, не пересекаясь друг с другом. Нарушение требования, согласно которому компоненты классификации должны исключать друг друга, как известно, является грубейшей логической ошибкой, чреватой путаницей в понимании и описании выделенных видов классификации;
- во-вторых, цели должны быть реальными, ориентированными на достижение максимально возможного результата, который позволяют обеспечить используемые средства и конкретно-исторические условия деятельности. Нельзя, например, в современном обществе ставить цели ликвидации преступности, поскольку основной причиной этого негативного явления выступает не субъективный фактор, а само общество, культивирующее имущественное и иное неравенство его членов, их отчужденность друг от друга и от государства;

²⁵ Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 44.

— в-третьих, цели должны быть конкретными, должны содержать развернутую характеристику планируемого результата деятельности в его сущностных, качественно определенных параметрах, признаках. Абстрактное указание на объект деятельности в данном случае является недостаточным, свидетельствующим либо о неполном знании действующим субъектом объекта, либо о неясности, нечеткости формулировки поставленной цели.

Характерно, что публичный интерес и конкретизирующие его цели вследствие их особой значимости для единства содержания конституции и законодательства закрепляются в конституциях ряда стран (КНР, Португалии, Испании, Швеции и др.). Например, в преамбуле Конституции КНР основополагающие цели видятся в том, чтобы «продолжать курс на реформы и открытость, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую рыночную экономику, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность, с тем чтобы собственными силами и упорным трудом поэтапно осуществить модернизацию промышленности, сельского хозяйства, государственной обороны, науки и техники, способствовать гармоничному развитию материальной, политической и духовной культуры, с тем чтобы превратить нашу страну в богатое, могучее, демократическое, цивилизованное социалистическое государство».

Однако в конституциях государств с рыночной экономикой цели общественного развития указываются отнюдь не всегда или весьма абстрактно. Так, в Конституции Швеции в качестве основной цели государства признается обеспечение личного, экономического и культурного благосостояния частных лиц. В то же время в конституциях Германии, Италии, Франции, Норвегии, конституционных актах Великобритании отсутствуют специальные положения, закрепляющие цели деятельности и развития соответствующих государств и народов. Практически подобное положение наблюдается и в Конституции РФ, где термин «цель» используется лишь один раз (в ст. 13) — применительно к общественным организациям, а не к го-

сударству или обществу. «Целесообразность в системе российской Конституции, — признает М. В. Глигич-Золотарева, — является слабым звеном: из Конституции совершенно неясно, зачем страна существует и куда она движется (должна двигаться) в своем развитии»²⁶.

Таким образом, практика конституционного закрепления основных целей общества и государства является пестрой и непоследовательной, свидетельствует об отсутствии какого-либо единого подхода к этому важнейшему компоненту конституционного законодательства. Тем не менее следует признать, что попытки осознания основных целей общества и государства и их отражения в конституции, даже в такой несовершенной форме, предпочтительнее умалчивания о них. Общество, индивиды, да и само государство, руководствуясь конституцией, в которой отсутствуют общие цели их деятельности, лишаются ясности в главном вопросе своего бытия — во имя чего они существуют, какие ценности разделяют и что они намереваются осуществить в процессе дальнейшего прогрессивного развития страны.

Неясность с основными целями развития самым негативным образом сказывается на всех сферах предметно-практической деятельности общества и государства, лишенных всеобщих четких ориентиров, что делать и во имя чего. В отсутствие конституционно закрепленных основных целей законодатель может принимать законы, недостаточно последовательно согласованные с духом, а то и буквой действующей конституции, органы исполнительной власти способны свои узкоэгоистические интересы выдавать за интересы всего общества и тем самым создавать питательную почву для развития конфликтных ситуаций в стране, роста социальной напряженности, рекрутирования населения в ряды оппозиционных партий и движений.

Позитивистская доктрина в качестве **общей цели права** признает обеспечение исполнения его требований, режим законности²⁷. Однако понимаемая подобным образом общая цель права нуждается в некоторых уточнениях. Во-первых, далеко не всякое позитивное право является действительным правом. Та или иная часть действующего законодательства представляет собой превращенную форму права,

²⁶ Глигич-Золотарева М. В. Конституционное целеполагание в современной России // Нравственное государство как императив государственной эволюции. М., 2011. С. 139.

²⁷ Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 37.

государственный произвол и по заявлению граждан, иных заинтересованных лиц признается судом недействующей и не подлежащей применению. Во-вторых, цель, сведенная к исполнению требований законодательства, не является всеобщей, в лучшем случае она отражает лишь цели механизма реализации норм права, тогда как механизмы правотворчества и применения юридической ответственности характеризуются иными целями, о чем будет сказано чуть позже. В-третьих, действительное право может существовать определенный период, иногда достаточно длительный, вне государственного опосредствования позитивным правом.

Общая цель права определяется его местом в системе ведущих компонентов общества и представляет собой не что иное, как *социальную необходимость, социальное предназначение права, переведенное в плоскость непосредственной практики*. Соответственно общая цель права должна сводиться к максимально полной реализации его действительного потенциала в качестве одного из ведущих компонентов цивилизованного общества, основанного на частной собственности и товарно-денежных отношениях.

Согласно материалистическому правопониманию, право есть способ закрепления меры свободы индивида, иных действующих лиц в качестве общеобязательной и обеспечения реального действия этой меры²⁸. С этих позиций *общая цель права* должна быть ориентирована на то, чтобы:

- 1) определить и закрепить меру свободы индивидов и иных действующих социальных субъектов в качестве общеобязательной;
- 2) обеспечить доступность права для всех заинтересованных лиц;
- 3) закрепить эффективную защиту нарушенного права посредством применения к правонарушителю мер государственного принуждения.

Общая цель права конкретизируется в **основной цели публичного права**. Названный вид правовой цели направлен на создание правовых гарантий для производства обществом и государством материальных и духов-

ных благ как общих благ и их распределение на началах равноправия, доступности и достаточности. Благодаря публичному праву, каждый индивид имеет реальную возможность пользоваться общими благами наравне с другими, на доступной (как правило, бесплатной) основе и в размерах, позволяющих реально удовлетворить соответствующую потребность. Иначе общее благо может обернуться издевательством (типа выдачи матери социального пособия на ребенка в размере 50 рублей в месяц, недостаточного даже для двух поездок в московском метро).

Цели отдельных видов публично-правовой деятельности — правотворчества, исполнительно-распорядительной деятельности, правоохраны, правозащиты и публично-частного права — составляют третий уровень «древа целей» публичного права, его особенные цели.

Цели правотворчества, как отмечается в юридической литературе, сводятся к подготовке и принятию нормативного правового акта либо к выработке правовых норм и их дальнейшему совершенствованию (изменению, дополнению, объединению)²⁹. Однако подобное понимание цели правотворческой деятельности формулируется, с одной стороны, чрезмерно широко, а с другой — недостаточно полно.

Как показывают современные исследования, все источники права — от закона до подзаконных актов — необязательно содержат нормы права, в них могут быть правотворческие ошибки и даже нормативные положения, закрепляющие законодательный произвол, иные субъективные нормативные решения. Понятно, что подготовка дефектных норм не охватывается целями правотворчества. Правотворчество должно быть ориентировано не просто на принятие любых норм права, а только на *формирование системы действительных, качественно совершенных и эффективно действующих норм права*. Сформулированная подобным образом цель правотворчества определяет как совокупность необходимых для ее реализации средств, так и сущностные признаки нормативного правового акта, выступающего конечным результатом правотворчества.

²⁸ Сырых В. М. Материалистическая философия частного права. М., 2014 ; Материалистическая теория права М., 2011. Т. 1—3.

²⁹ Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. М., 1974. С. 87 ; Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2003.

Подготовка проектов законов и иных нормативных актов по своей гносеологической природе представляет собой разновидность творческой конструкторской работы, направленной на опредмечивание теоретической мысли в конкретных материальных объектах, в данном случае в нормах права. Залогом успешной правотворческой деятельности служит система специальных познавательных процедур, осуществляемых с применением специальных средств, методов и требований, предусмотренных общей теорией права, логикой и правотворческой техникой.

Первым и неперенным условием признания позитивного права как действительного права является его соответствие объективному публичному или объективному частному праву. Нормы частного права должны соответствовать общим принципам равенства, свободы воли, взаимозависимости, эквивалентности, общеобязательности. Публичное позитивное право в силу его специфики не способно соответствовать принципам равенства и свободы, но для того, чтобы обрести атрибут действительного права, оно, как будет показано позднее, должно дополнительно соответствовать таким принципам объективного публичного права, как законность, а точнее правозаконность³⁰, истинность, правильность и др.

Правотворческая техника имеет достаточно развитый перечень требований, которым должен удовлетворять качественно совершенный нормативный правовой акт и содержащиеся в нем нормы права. В частности, в таком акте все нормы права должны:

- 1) обладать свойствами действительного права;
- 2) быть логически согласованными между собой и с вышестоящими нормами права;
- 3) не содержать пробелов;
- 4) соответствовать требованиям грамматики языка, на котором изложен текст акта;
- 5) излагаться четким и ясным для понимания заинтересованных лиц языком.

Качественно совершенный акт должен быть эффективным, должен обеспечивать реализацию положенных в его основу целей. Однако в связи с тем, что имеется контингент субъектов, которые не готовы добровольно выполнять

возложенные на них юридические обязанности, далеко не все качественно совершенные нормы права действуют эффективно. Для этого требуется разработка и закрепление специальных юридических средств, способных обеспечить реальное действие нормы права даже при отсутствии желания обязанной стороны правоотношения добровольно исполнять свои обязанности. Норма права признается эффективной при условии, что она реализуется во всех (или в большинстве) регулируемых ею конкретных правоотношениях. Норма же, неспособная воплотиться в конкретных правоотношениях вследствие недостаточного соответствия содержанию регулируемых отношений и по другим причинам, признается неэффективной.

Действующие нормы права отнюдь не всегда соответствуют названным требованиям, имеют порой существенные отступления от них. Нормы, не соответствующие требованиям объективного частного или публичного права, представляют собой превращенную форму права и ни при каких условиях не могут и не должны применяться в качестве регуляторов общественных отношений. Государственный произвол, воплощенный в тексте закона, не меняет своей сути на стадии применения и, будучи реализованным в конкретном правоотношении, порождает правонарушение, влечет за собой вредоносные последствия (виновным лицом в данном случае выступает не частное лицо, а государство, правотворческий орган).

Несоблюдение требований правотворческой техники приводит к появлению в нормативных правовых актах правотворческих ошибок в форме пробелов, неясных правоположений, декларативных норм, не обеспеченных механизмом их реализации в конкретных правоотношениях. Правотворческие ошибки хотя и не лишают норму права статуса действительного права, однако порождают значительные затруднения в их толковании и реализации.

Таким образом, правотворческая практика располагает действенными средствами, способными обеспечить реализацию целей механизма правотворчества в системе качественно совершенных и эффективно действующих

³⁰ Термин «законность» используется здесь в его традиционном понимании — как требование неукоснительного соблюдения действующего законодательства, хотя в рамках материалистической доктрины этот термин обретает иное содержание и иное терминологическое обозначение, понимается как «правозаконность».

норм права. Однако уровень достижения этих целей во многом зависит от умения государства, его органов рационально и со знанием дела, профессионально применять наличные средства правотворческого механизма. Но в любом случае нормативную основу механизма реализации права способны образовать лишь действительные нормы права, а не все, что выходит из-под пера активно действующего правотворческого органа, неспособного, однако, обеспечить высокое качество принимаемых им норм права.

Неполнота цели правотворчества, сведенной к подготовке и принятию нормативных правовых актов, выражается в том, что ею не охватывается такой важнейший аспект общей цели, как знание права заинтересованными субъектами права. Нормы права должны быть доступны для всех заинтересованных лиц, и каждый правотворческий орган обязан публиковать свои нормативные правовые акты в источниках официального опубликования. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Следовательно, механизм правотворчества, помимо подготовки и принятия качественно совершенных и эффективно действующих норм права, призван обеспечить их официальное опубликование, чтобы сделать их доступными для всех заинтересованных лиц. Отсюда следует, что непосредственные цели механизма правотворчества сводятся к *подготовке действительных, качественно совершенных и эффективных норм права, а также к обеспечению их доступности для всех заинтересованных лиц.*

Цели сферы правореализации, как и правотворчества, имеют своим основанием цели права вообще и публичного права в частности. Их назначение видится в том, чтобы обеспечить общеобязательность меры свободы индивидов и иных действующих социальных субъектов, закрепленных действительным правом, на стадии их реализации, воплощения в конкретных правоотношениях.

В российской юридической литературе цели правореализации также определяются достаточно широко. Так, Н. И. Матузов признает, что правореализация сводится к трансформации заложенных в юридических нормах требований в правомерное поведение субъектов³¹. Соответственно, ее цели ориентируются на результат, связанный с воплощением в конкретном поведении любой нормы позитивного права, тогда как мы убедились, что далеко не все позитивное действующее право обладает атрибутом действительности.

Более точную характеристику целей правореализации дает Ю. И. Гревцов, полагая, что реализация права представляет собой целенаправленную, упорядоченную законом (судебным решением) деятельность (взаимодействие) субъектов права, в ходе которой они, используя свои правовые возможности, исполняя юридические обязанности, добиваются определенных социальных благ (в рамках действующего законодательства)³². Он правомерно обращает внимание на то, что цель реализации права не ограничивается сугубо юридической процедурой, а осуществляется для достижения социально значимого результата. Участники правоотношения взаимодействуют, желая получить «определенные социальные блага».

Изложенная характеристика целей реализации права, однако, не охватывает всех вариантов реализации права. В частности, она не отражает специфики правоприменительной деятельности, результаты которой ограничиваются чисто юридической сферой (принятием правоприменительного акта), без выхода в сферу социальных благ.

Ю. И. Гревцов прав в том, что общие цели реализации права ориентированы не на юридические результаты, а на позитивное решение тех или иных социальных проблем. Однако в процессе достижения подобных результатов, вследствие многообразия социальных связей и отношений, значительная часть правореализационных актов довольствуется чисто юридическими результатами: принятием правоприменительного акта, таможенным досмотром, выявлением причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Кроме того, как

³¹ Матузов Н. И. Понятие и формы реализации права // Теория государства и права. М., 2011. С. 323.

³² Гревцов Ю. И. Реализация права // Гревцов Ю. И., Козлихин И. Ю. Энциклопедия права. СПбУ, 2008. С. 219.

уже отмечалось, нормативной основой реализации права может выступать не любая действующая норма позитивного права, а лишь норма, соответствующая требованиям объективного права и представляющая собой действительную норму права, а не превращенную форму.

В сфере публичного права юридические цели правореализации обеспечиваются по преимуществу принятием компетентными органами государства или уполномоченными субъектами правоприменительных актов, наделяющих участников конкретных правоотношений персонализированными, принадлежащими только им правами и обязанностями, имеющими общеобязательное значение. Однако подобная практика не имеет всеобщего значения.

Граждане наделяются конституционными политическими, социальными и иными правами, реализация которых осуществляется по инициативе самих граждан и не требует каких-либо дополнительных юридически значимых актов со стороны государства. От компетентных органов государства, органов местного самоуправления, иных властных институтов требуются лишь устранение всех и всяческих препятствий на пути реализации гражданами своих конституционных прав, оказание необходимой им помощи в этом процессе (охрана общественного порядка при проведении митингов и демонстраций, организация избирательных участков, снятие каких-либо факторов, ограничивающих деятельность оппозиционных партий и движений и др.).

С учетом изложенного юридические цели правореализации сводятся, *во-первых, к переводу общих абстрактных норм позитивного права на уровень индивидуально определенных субъективных и юридических обязанностей участников конкретных правоотношений и, во-вторых, к минимизации препятствий, которые могут возникать и нередко возникают на пути реализации участниками конкретных правоотношений субъективных прав и исполнения юридических обязанностей.* В свою очередь, общие цели правореализации обеспечиваются такими формами деятельности, как исполнительно-распорядительная (управление), правоохранительная и публично-частная деятельность, каждая из которых имеет собственные цели.

В российской юридической литературе обоснованно показано, что **цели государственного управления** (исполнительно-распорядительной деятельности) носят многоплановый характер и дифференцируются на четыре вида: социально-экономические, политические, обеспечительные и организационно-правовые. Их содержание удачно раскрывает Ю. Н. Старилов:

- *«социально-экономические цели, т.е. упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;*
- *политические цели, т.е. вовлечение в управление всех политических сил в стране, поддержание процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;*
- *обеспечительные цели, т.е. обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и безопасности в обществе, необходимого уровня благосостояния;*
- *организационно-правовые цели, т.е. формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решения его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований»³³.*

Названные цели являются общими для всех отраслей публичного права, каждая отрасль права ориентирована на их реализацию, воплощение в жизнь с учетом специфики своего предмета и метода. Финансовое право реализует эти цели иными методами по сравнению с уголовным правом. Ибо цели установления и сбора налогов заметно отличаются от целей установления перечня деяний, запрещенных под страхом применения юридической ответственности. Однако различие в предметах и системе норм права отраслей публичного права есть лишь необходимое условие успешной реализации целей в сфере управления. Каждая отрасль права вносит свой вклад в реализацию названных целей, но для их полной реализации требуется совместная единая и согласованная деятельность всех отраслей права.

³³ Старилов Ю. Н. Административное право. История, наука, предмет, нормы. Воронеж, 1998. Т. 1. С. 161—162.

Цели правоохраны неизменно присутствуют во всех отраслях публичного права, поскольку всякая действующая система норм не застрахована от правонарушений и нуждается в охране посредством организации и проведения постоянного либо эпизодического государственного контроля и надзора (внутреннего и внешнего). Традиционно цели правоохраны формулируются как триединство, направленное:

- 1) на выявление имеющихся правонарушений и их пресечение;
- 2) установление и устранение причин и условий, способствующих их совершению;
- 3) выявление виновных лиц и применение к ним юридической ответственности.

Правоохранительная деятельность призвана прежде всего выявлять факты несоблюдения всеми действующими органами и лицами законодательства, совершения правонарушений, причиняющих вред правам и свободам граждан, иных заинтересованных лиц, а также принимать меры по пресечению выявленных правонарушений и привлечению виновных лиц к юридической ответственности. Например, органы санитарного надзора в лице главного государственного санитарного врача (района, города, области, республики РФ) обладают правом применять к нарушителям правил соответствующие санкции. Однако прокуратура и Счетная палата подобным полномочием не обладают. Наиболее полно и системно цель применения юридической ответственности реализуется в процессе правозащитной деятельности и потому, по нашему мнению, следует ее рассматривать в качестве общей цели именно этой, а не правоохранительной деятельности.

Другой целью правоохранительной деятельности является устранение причин и условий, способствовавших совершению правонарушений. Государство давно осознало необходимость и полезность широкой профилактической деятельности по устранению благоприятной почвы для противоправных деяний. При этом акцент делается на совершенствование организационной деятельности органов государственной власти, иных властных институтов, совершенствование законодательства и практики его применения.

Действенным способом профилактической борьбы с преступными и иными противоправными деяниями выступает воспитание у молодежи установок на правомерное поведение, уважительное отношение к закону, правам и свободам других лиц. Однако, как

показывает опыт советского государства, правовоспитательная деятельность не способна достичь сколько-нибудь высоких результатов в обществе, в котором примером негативного отношения к законам выступают сами государственные органы и должностные лица. Практика — наилучший воспитатель как позитивных, так и негативных правовых знаний, чувств, эмоций, установок.

Особым средством реализации целей публичного права является деятельность индивидов по реализации предоставленных им конституционных прав (права на участие в управлении делами государства, на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, избирательного права и др.). Гражданин по собственной инициативе, по своему внутреннему убеждению, без какого-либо внешнего принуждения решает вопрос о том, стоит ли ему вступать в публичное правоотношение, каким образом, какую давать оценку действующему законодательству, политике правительства, за какую кандидатуру на выборах отдать свой голос. Государственный орган выступает в этом правоотношении в качестве обязанной стороны, в рамках, определяемых законом. При этом закон устанавливает действенные гарантии реализации права гражданина.

Наделение гражданина правом вступать в публично-правовые отношения по своей инициативе, быть самостоятельным субъектом политической практики и свободно выражать свою позицию является одним из условий современной демократии, единственно возможным способом реализации народом страны способности выступать источником государственной власти. Только режим свободного и добровольного волеизъявления гражданами своих политических симпатий и антипатий позволяет выявить действительную волю народа в ходе выборов, при определении судьбы проекта закона, вынесенного на референдум. Индивид, участвующий в политических мероприятиях по принуждению или, что еще хуже, за материальное вознаграждение, выражает не собственную, а чужую волю и тем самым выступает орудием в руках других лиц, властных институтов, прямо заинтересованных в искажении действительной воли народа.

Таким образом, наделение гражданина правом по своему усмотрению вступать в публично-правовые отношения имеет своей целью *утверждение подлинно демократических*

начал в деятельности общества и государства, возможность принимать основополагающие и судьбоносные решения, основываясь на действительной воле народа. Реализуя свою свободную волю, гражданин должен реально получить то, что прямо предусмотрено законодательством, а властный орган должен обеспечить это право, надлежащим образом исполнив возложенную на него обязанность.

Правозащитная деятельность представляет собой самостоятельный компонент механизма правового регулирования. Она призвана обеспечивать реальное применение закона к лицам, не желающим исполнять действующие запреты и принятые на себя обязательства в конкретных правоотношениях. В современном обществе солирующую роль в правозащитной деятельности играет суд посредством рассмотрения уголовных, гражданских, административных и конституционных дел. Санкции за административно-правовые нарушения могут применяться также государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в случаях, прямо предусмотренных законом.

В юридической литературе цели правозащитной деятельности в общем и целом отождествляются с целями применения юридической ответственности как результатом этой деятельности, что вполне правомерно. Только через деятельность и благодаря деятельности намерения индивида способны возвращаться в жизнь. По итогам обзора воззрений российских правоведов относительно целей юридической ответственности В. В. Степанов приходит к выводу о том, что основной целью штрафной ответственности признается превенция правонарушений, а правовосстановительной — правовосстановление. Кроме того, самостоятельными выступают цели охраны или защиты правопорядка, а также правовоспитательной деятельности, правового воспитания³⁴.

Бесспорно, юридическая ответственность как результат правозащитной деятельности преследует названные В. В. Степановым цели.

Однако основной из них выступает все же не цель штрафной ответственности, а цель охраны и защиты правопорядка, общества от противоправных посягательств. «С точки зрения стратегической цели права, — правомерно полагает Н. Н. Вопленко, — юридическая ответственность призвана гарантировать стабильность правового порядка, обеспечивать неуклонное проведение правовых норм в жизнь в соответствии с идеалами юридической справедливости»³⁵.

Общество, не способное обеспечить устойчивый правовой порядок, перестает функционировать как целостный организм, оказывается не в состоянии поддерживать необходимые условия для функционирования и развития экономических отношений, удовлетворять потребности населения в материальных и духовных благах и неминуемо впадает в кризис и хаос. Наглядным примером этому может служить Украина, властные структуры которой породили в стране экономический, политический и социальный кризис, развязав военные действия против своего народа. В результате, по обоснованному мнению Ю. Селиванова, глубокий кризис, спровоцированный киевской хунтой, «рано или поздно приведет к коллапсу здешней экономики и к взрыву этих городов изнутри — в результате мощного и небывало массового протестного выступления»³⁶. Поэтому, признавая права человека как высшую социальную ценность, необходимо помнить, что эти права реально действуют лишь в обществе со стабильным правопорядком и прогрессивно развивающейся экономикой. В противном случае от этой ценности останутся как и от козлика, «рожки да ножки».

Общая и частная превенция, правовое воспитание выступают в качестве действенных средств воплощения вышеназванной стратегической цели в жизни, в действиях и поступках субъектов права. Стабильность правопорядка общества обеспечивается благодаря государственному принуждению и возложению на виновное лицо дополнительных карательных санкций, а также последовательной

³⁴ Степанов В. В. Цели юридической ответственности и особенности основания освобождения от штрафной и правовосстановительной ее разновидностей // <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/-1-7-2010> (дата обращения: 13 декабря 2014 г.).

³⁵ Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 893.

³⁶ Селиванов Ю. Новое измерение украинского кризиса // <https://www.google.ru/#newwindow=1&q> (дата обращения: 12 ноября 2014 г.).

правовоспитательной деятельности в семье, школе и обществе. Поэтому цели превенции и воспитательной деятельности целесообразно рассматривать в качестве целей, конкретизирующих общую стратегическую цель, сведенную к обеспечению стабильного правового порядка.

Таким образом, «древо целей» публично-го права на уровне общих целей может быть представлено следующим образом:

Первый уровень — *цели права в целом*:

- 1) определение и закрепление меры свободы индивидов и иных действующих социальных субъектов в качестве общеобязательной;
- 2) обеспечение доступности источников права для всех заинтересованных лиц;
- 3) закрепление эффективной защиты нарушенного права посредством применения к правонарушителю мер государственного принуждения.

Второй уровень — *цели публичного права*:

создание правовых условий для производства обществом и государством материальных и духовных благ как общих благ и их распределение на началах равноправия, доступности и достаточности.

Третий уровень — *цели правотворчества, правореализации и правозащиты*

- а) цель правотворчества — подготовка действительных, качественно совершенных и эффективных норм права, а также обеспечение их доступности для всех заинтересованных лиц;
- б) цель правореализации — перевод общих абстрактных норм позитивного права на уровень индивидуально определенных субъективных и юридических обязанностей участников конкретных правоотношений; устранение препятствий, которые могут возникать и нередко возникают на пути реализации участниками конкретных правоотношений субъективных прав и исполнения юридических обязанностей. Цели правореализации, в свою очередь, дополняются целями отдельных видов правореализационной деятельности: исполнительно-распорядительной, правоохранительной и публично-частной;
- в) цели правозащиты — обеспечение стабильного правопорядка посредством общей и частной превенции, правовосстановления и правового воспитания правонарушителя.

Названные общие цели ориентированы на необходимые условия и качественные резуль-

таты публично-правовой деятельности в сфере правотворчества, правореализации и правозащиты и потому действуют напрямую в каждой отдельной отрасли публичного права. Стремление к качественному совершенству любой отрасли права и ее эффективному действию не приведет к ожидаемым результатам, если действующие субъекты, желая упростить свои задачи, будут игнорировать одну или несколько общих целей права в целом, публичного права или форм его воплощения в действительности. К аналогичным результатам может привести и недостаточно профессиональная компетентная деятельность.

Политико-правовая практика убедительно показывает тщетность формирования эффективно действующего законодательства, страдающего такими недугами, как пробелы, противоречия, декларативные предписания, несоответствие норм права содержанию соответствующих правоотношений и др. Не облегчает, а затрудняет действие права и правоприменительная деятельность, изобилующая такими пороками, как волокита, бюрократизм, коррупция, правоприменительные ошибки.

Общие цели права в целом, публичного права и основных форм публично-правовой деятельности, будучи необходимым условием успешного формирования отраслей публичного права, не являются, однако, единственными. В этом творческом процессе решающую роль играют конкретные цели самих отраслей права, институтов и норм, ориентированные на содержательные аспекты отрасли, на процессы ее формирования как системного целостного образования, соответствующего своему предмету и обеспечивающего успешное функционирование и развитие соответствующей сферы общества и государства. Эти конкретные цели составляют **четвертый и пятый уровни «древа целей публичного права»**, однако их предметный анализ лежит за пределами предмета нашего исследования.

Таким образом, определенные обществом и государством высокие цели создания совершенной и эффективной системы права, ее отдельных отраслей и институтов не могут долгое время оставаться втуне. С целеполагания общество и государство рано или поздно переходят на новую стадию предметно-практической, но пока все еще гносеологической деятельности — приступают к формированию воли на реализацию поставленных целей и их объективации на уровне правовой политики.

3. ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК СТАДИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ВОЛИ В ПОЗИТИВНОМ ПРАВЕ

Общество и государство после того, как ими был осознан публичный интерес и сформулированы цели предметно-практической деятельности, вынуждены приступить к новому этапу своей рациональной мыслительной деятельности — к формированию воли посредством постановки конкретных задач, связанных с реализацией избранных целей и определением путей, методов, средств их решения. Одно из разумных правил рациональной деятельности требует предварительного определения в сознании всех основных аспектов и даже нюансов предстоящей работы. Как гласит пословица, не зная броду, не суйся в воду.

Прежде чем действовать на практическом уровне, общество и государство должны быть уверены в том, что избранный ими вариант является *эффективным* (способен обеспечить получение ожидаемых результатов); *реальным* (сообразован с наличными материальными и иными средствами, обеспечен профессиональными кадрами); *экономически оправданным* (полученные результаты оправдывают понесенные расходы); *социально-полезным* (полученные результаты охватываются содержанием публичного интереса).

Деятельность общества и государства по определению путей, средств и методов предметно-практической деятельности, ориентированной на воплощение публичного интереса в непосредственной действительности, создание материального или духовного блага понимается как **политика**. По справедливому признанию В. Пугачева и А. Соловьева, политика в целом представляет собой деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противоречивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной власти³⁷.

Политику как предварительное осознание задач, средств и путей решения экономических задач понимал В. И. Ленин, говоря о ней как о концентрированном выражении экономики. При этом он подчеркивал, что политика не мо-

жет не иметь первенства над экономикой. На первый взгляд в изложенных положениях имеется противоречие с коренным тезисом марксизма об экономике как основополагающем факторе общественного развития, которому подчинены все элементы надстройки: право, государство, политика, религия и т.д. Однако в действительности здесь никакого противоречия нет. В истории человеческого общества, взятой на протяжении длительного периода, экономика выступает основой соответствующей общественно-экономической формации. Однако при решении текущих вопросов развития народного хозяйства приоритет принадлежит политике, т.е. правильному выбору варианта совершенствования, развития экономики. Поскольку, как отмечает В. И. Ленин, «без правильного политического подхода к делу данный класс не удержит своего господства, а следовательно, не сможет решить и *своей производственной задачи*»³⁸.

Правовая политика должна соответствовать своему родовому понятию «политика» и обладать следующими родовыми признаками:

- 1) представлять собой воззрения, взгляды общества, отдельных социальных слоев, государственных органов относительно оптимальных вариантов использования права как средства реализации публичного интереса и вытекающих из него социальных и правовых целей;
- 2) оставаться в сфере мыслительной рациональной деятельности, выраженной в форме представлений, требований, предложений, планов, проектов нормативных правовых актов, не реализованных в законах, иных источниках права;
- 3) допускать борьбу политических партий, иных компонентов политической системы общества, индивидов и государства за выявление оптимального варианта развития, совершенствования законодательства и практики его применения и закрепления его в законах, иных источниках права в качестве общеобязательного.

Однако в российской юридической литературе существует устойчивое мнение, что **правовая политика может быть только официальной государственной либо муниципальной,**

³⁷ Пугачев В., Соловьев В. Введение в политологию // URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Pugach/01.php (дата обращения: 13 декабря 2014 г.).

³⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 279.

при этом она отождествляется либо с юридической деятельностью, либо с действующим законодательством.

Понимание правовой политики как деятельности государства и органов местного самоуправления разделяется и обосновывается в работах А. В. Малько. По его мнению, данный феномен представляет собой «деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, систематизация и упорядочение правовых норм, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности»³⁹.

Взгляд на правовую политику как официальную, государственную разделяет Н. И. Матузов, полагая, что она «выражается прежде всего в законах, конституциях, кодексах, других основополагающих нормативных правовых актах, направлена на охрану и защиту данного социального строя, развитие и совершенствование общественных отношений. Правовая политика — мощное средство преобразования общества»⁴⁰. При этом, по мнению ученого, российская правовая политика выступает органической частью общегосударственной политики и вырабатывается «всеми, кто обладает правом законодательной инициативы. В формировании этой политики принимают участие политические партии, общественные организации, движения, объединения, ученые, а также граждане, но не непосредственно, а через официальные каналы и институты, через прессу, выборы»⁴¹.

Бесспорно, правовая политика так или иначе воплощается и в законодательстве, и в предметно-практической правовой деятельности, но при этом она, не утрачивая своей самостоятельности, сохраняет себя в качестве продукта мыслительной деятельности общества или государства, *сформированной воли на осуществ-*

ление конкретных действий. Сводить правовую политику к деятельности в сфере права, правотворчеству или правореализации, формированию высокого уровня правовой культуры столь же опрометчиво, как и принимать мечты юной деви о принце на белом коне за реальность. Несомненно, не всё, что мечтается, планируется, сбывается, тем не менее без этой стадии формирования воли не обходится ни один акт предметно-практической деятельности общества и государства.

Даже индивид, желающий действовать успешно, должен предварительно и весьма тщательно формировать свою «политику», чтобы определить свои возможности, взвесить все плюсы и минусы того или иного варианта деятельности, определить план действий. Государство, его органы тем более должны все свои действия предварять стадией формирования воли, дабы не принимать поспешных решений, способных привести к результатам, прямо противоположным ожидаемым. Поэтому стадия рационального мышления, связанная с формированием воли государства, его органов на реализацию правовых целей, необходимо предшествует стадии непосредственной предметной практической деятельности и не совпадает с ней своими результатами.

Проиллюстрируем сказанное на примере Конституции РФ. Можно ли найти в ней политические положения, установки? Бесспорно, такие положения имеются, но они, во-первых, не составляют сути данного источника права, во-вторых, не отражают ни сущности правовой политики, ни всей полноты ее конкретных проявлений в реальной жизни, предшествовавшей принятию Конституции РФ, ни отношения к ней в настоящее время.

Юридическая природа Конституции РФ, несмотря на наличие отдельных положений относительно государственной правовой политики, состоит отнюдь не в том, что она «является итогом живого юридического творчества и политического искусства»⁴², а в том, что предстает источником права, имеющим высшую юридическую силу в системе нормативных правовых

³⁹ Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 15—27 ; Юридическая энциклопедия. Саратов, 2013. С. 41.

⁴⁰ Матузов Н. И. Правовая политика // Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2011. С. 470.

⁴¹ Матузов Н. И. Указ. соч. С. 471.

⁴² Шахрай С. М. О Конституции. М., 2013. С. 10.

актов России. Сущность Конституции РФ характеризуется тем, что она занимает «первое место в иерархии законодательных и иных нормативных актов государства... Верховенство Конституции проявляется прежде всего в том, что она имеет высшую юридическую силу»⁴³.

Как источник права Конституция закрепляет основы государственного строя, форму правления, государственного устройства, политический режим и в силу этого не может не закреплять основ государственной правовой политики. Но закрепленные в ней политические установки, требования принадлежат лишь той части лиц, которые в период подготовки и принятия Конституции РФ находились у руля государственной власти.

А как же быть с политическими требованиями, не попавшими в текст Конституции, а также правовыми требованиями большей части населения, не голосовавшего за проект Конституции РФ или не принявшего участие в референдуме 12 декабря 1993 г.? Как свидетельствует С. М. Шахрай, с 1990 по 1993 гг. было подготовлено около 20 проектов Конституции РФ с участием более 1 000 авторов. Самые знаковые — проект Конституционной комиссии, проект академика А. Д. Сахарова, проект Алексеева — Собчака и «нулевой вариант», подготовленный С. С. Алексеевым и С. М. Шахраем, послуживший основной действующей Конституции⁴⁴. Конституция не была одобрена большей частью населения страны. Согласно данным ЦИК, за проект Конституции РФ проголосовало лишь треть избирателей России: 32 937 630 из 106 170 835.

С позиции сторонников сведения правовой политики к государственной правовой политике правовые требования, не попавшие в тексты источников права, остаются за пределами правовой политики, в лучшем случае охватываются понятием политики вообще. Следовательно, сложное и многогранное явление, сведенное к конституционным и иным законодательным положениям, оказывается однобоким и формальным. Из него устраняется всякая реальная жизнь, многообразие подходов, мнений, оценок, требований отдельных социальных групп общества относительно конституционных и иных правовых положений, борьба со-

циальных групп за свои права и свободы. Связывая напрямую правовую политику с фактом ее закрепления нормами позитивного права, мы отождествляем эти два явления, ставим их в отношения равенства как в сущностных признаках, так и в формах непосредственного бытия. Правовая политика становится законодательством и тем самым вступает в прямую конфронтацию с родовым понятием «политика». Из нее выхолащивается самая суть, многообразие форм ее проявления.

Между тем понятие «правовая политика», как уже говорилось, должно сохранять в себе признаки родового понятия «политика». Если общее понимание политики сводится к области взаимоотношений, борьбы различных социальных групп, классов за политическую (государственную) власть, то подобным образом надлежит интерпретировать и его видовое понятие — «правовая политика». В противном случае следует признать, что видовое понятие не имеет никакого отношения к родовому понятию и обозначает какой-то иной класс явлений и процессов.

Реальная правовая политика полностью соответствует своему родовому понятию, поскольку в процессах ее формирования принимают самое непосредственное и активное участие не только государство, но и все социальные слои общества, населения, имеющие собственные оригинальные представления о путях и результатах воплощения целей права в жизни. В то же время процесс и механизм формирования официальной, государственной правовой политики значительно отличается от аналогичных процессов общественной правовой политики. Противостояние общественной правовой политики государственной, их взаимодействие друг с другом является ведущим, если не основным источником их самодвижения, развития.

Будучи зависимой от государственной правовой политики, общественная правовая политика в конечном итоге оказывается в целом не только сражающейся, но и побеждающей. Успехи государства в навязывании своей правовой политики носят временный характер, тогда как прогрессивное развитие права, которое наблюдается в последние два столетия,

⁴³ Окуньков Л. А. Вступительная статья // Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. XXI.

⁴⁴ Шахрай С. М. Указ. соч. С. 508.

составляет несомненную заслугу общества, его трудящихся масс и вдохновляющей их идеологии социалистических и коммунистических партий.

В идеале государство как орган выражения и проведения публичного интереса непосредственно заинтересовано в проведении правовой политики, получающей поддержку всего общества или его большей части. Чтобы обладать реальной властью в стране в современных условиях демократического правового государства, государство не может игнорировать интересы и воли общества и не принимать мер по их изучению и обобщению. Во-первых, выявление эффективности действия законодательства и нахождение оптимальных вариантов его дальнейшего развития обеспечивается органами исполнительной власти и правосудия, которые на собственном опыте убеждаются, эффективны ли применяемые ими нормы права и что нужно сделать для их совершенствования. Во-вторых, у государства имеются специализированные научные учреждения, призванные вести систематический поиск закономерностей функционирования и развития права и готовить научно обоснованные рекомендации относительно путей его дальнейшего развития.

Информация о несовершенных нормах права и векторах их модификации поступает в компетентный правотворческий орган, который рано или поздно вынужден признать необходимость изменения действующего законодательства и определить свою позицию относительно путей его модернизации. Планы совершенствования законодательства находят выражение в таких официальных документах, как декларации и заявления представительного органа государства, преамбулы законов, послания главы государства, концепции и программы исполнительных органов. В Российской Федерации основы правовой политики формулируются в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Формулируя основные задачи представительных и иных государственных органов на ближайший год, Президент РФ уделяет первостепенное внимание правовым средствам, которые, по его мнению, способны сыграть решающую роль в достижении поставленных задач, обеспечить в обществе надежный правопорядок и действенную защиту прав и свобод личности.

Стадией, завершающей процесс формирования правовой политики, является стадия подготовки обоснованного решения о необходимости изменить, известным образом модифицировать несовершенные устаревшие правовые нормы и институты, либо подготовки и внесения в компетентный правотворческий орган проекта нормативного правового акта. Непосредственное правотворчество хотя и имеет своей непосредственной целью проведение правовой политики в жизнь, придание ее требованиям, предложениям общеобязательного значения, тем не менее образует самостоятельную сферу предметно-практической деятельности государства, его органов, иных властных институтов, уполномоченных государством осуществлять правотворческую деятельность.

Государство, непосредственно заинтересованное в отражении интересов общества, его основных слоев, все же время от времени дает сбой и свои узкоэгоистические цели выдает за социальные, общественные, подменяет общие интересы особенными, собственный интерес выдает за интерес общенародный. Подобная правовая политика государства, однако, поддерживается отнюдь не всеми слоями общества. Население проводит митинги, демонстрации, шествия, демонстрируя свое несогласие с политикой государства, проводимыми им мерами, направленными на снижение заработной платы, сокращение социальных льгот либо их размеров. Даже в промышленно развитых странах Европы, в США, Японии, где диссонанс между бедными и богатыми заметно уменьшен благодаря значительному повышению материального благосостояния всех слоев населения, протестное движение общества не сменяется с повестки дня.

Общество вынуждено, наряду с государством и помимо него, вести самостоятельный интенсивный поиск действенных правовых средств решения насущных социальных и политических задач и, как показывает история, редко полностью соглашается с правовой политикой государства. Дело не только в том, что государство и общество по тем или иным существенным вопросам политики могут расходиться. Общество, непосредственно ориентированное на свое успешное развитие, на преодоление тех или иных социальных проблем, выявляет новые аспекты своего развития значительно раньше государства. Последнее, прилагая заметные усилия по стабилизации правопорядка, склонно

придерживаться консервативных тенденций в своей правовой политике, не менять без особой необходимости существующие политико-правовые институты и порядки.

Общественная правовая политика в своем развитии проходит три стадии:

- 1) формирование представлений отдельных социальных групп, государственных органов и индивидов об оптимальных путях, способах реализации правовых целей, об использовании права в решении социальных и иных проблем;
- 2) принятие субъектами правовой политики согласованного решения, какой из вариантов развития, действия является оптимальным;
- 3) внесение проекта нормативного правового акта в компетентный правотворческий орган.

Граждане, организации, учреждения и иные коллективные образования своими действиями и поступками реализуют большую часть норм и на собственном опыте узнают, совершенны ли и эффективны нормы, закрепленные законами и иными нормативными правовыми актами. Понятно, что далеко не все нормативно-правовые установления государства по объективным и субъективным причинам удовлетворяют граждан и иных лиц. Например, нормы права могут закреплять ценности и интересы, не совпадающие с ценностными ориентациями и интересами определенной части населения, отдельной социальной группы. Норма может быть несовершенной и вследствие законотворческих ошибок, допущенных законодателем. Несовершенная и малоэффективная норма не способна осуществлять должным образом регулирование общественных отношений и постоянно создает правовые конфликты, ситуации, при которых гарантированные нормой субъектные права не могут быть реализованы управомоченным лицом либо нарушенное право не получает надлежащей правовой защиты со стороны государства. Возможны иные ситуации, когда общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании, остаются неурегулированными правом.

Таким образом, процесс выявления гражданами, иными лицами несовершенных, малоэффективных норм, являющихся источниками разного рода правовых конфликтов, составляет первую стадию формирования общественной правовой политики. Вторая стадия сводится к осознанию той или иной частью общества

либо обществом в целом наличия несовершенных норм права как социально-правовой проблемы, требующей незамедлительного решения.

Общество способно самостоятельно и даже опережая государство формировать свою правовую политику благодаря юридической науке, средствам массовой информации, политическим партиям, иным компонентам политической системы общества, населению и отдельным социальным слоям. Юридическая наука вооружает общество и государство научно обоснованными предложениями о путях дальнейшего совершенствования политико-правовой надстройки, действующего законодательства и практики его применения, которые частью получают одобрение и поддержку государства, иных властных институтов либо политических партий, а частью остаются невостребованными. Политические партии, стремясь как можно больше рекрутировать в свои ряды общественность, вынуждены в своих программах излагать основы правовой политики, которую они обещают проводить в случае прихода к государственной власти, завоевания большинства в представительном органе страны. Оценки действующего законодательства и практики его реализации в конкретных правоотношениях, а также представления о путях и средствах развития права, достижения гармонии социальных интересов формируются общественными организациями, религиозными объединениями, а также отдельными социальными слоями общества и обществом в целом.

Рупором правовой политики, формируемой обществом, отдельными компонентами его политической системы, выступают средства массовой информации, которые не только распространяют новейшие оценки и предложения в сфере правовой политики, но и формируют правовое сознание населения, пропагандируя и разъясняя правовые стандарты и иные нормы современного права. Хотя далеко не всё, что пресса выдает за образец поведения современного индивида (например, пропаганда насилия, распущенности, разгульной жизни), в действительности является таковым, пресса играет роль информатора и пропагандиста правовой политики как общества, его отдельных слоев, так и государства.

Таким образом, с помощью средств массовой информации, а также благодаря пропагандистской деятельности партий, общественных объединений формируется общественное

мнение о том, что конкретная часть действующих норм является несовершенной и нуждается в соответствующих корректировках. Одновременно могут предлагаться различные варианты норм права, которыми следует заменить несовершенные нормы права.

Процесс формирования общественного мнения о неэффективных нормах права, об иных несовершенствах законодательства завершается внесением предложений в правотворческий орган о требуемых изменениях в действующих нормативных правовых актах. В ряде случаев такие предложения могут исходить от субъектов, обладающих правом законотворческой или правотворческой инициативы. Например, депутат представительного органа вносит проект закона, разработанный либо им с учетом пожеланий избирателей, либо партией, членом которой он является. В отдельных странах, например Италии, правом законодательной инициативы наделены непосредственно избиратели.

Внесение в компетентный правотворческий орган предложений по совершенствованию нормативных правовых актов составляет третью, и последнюю, стадию формирования правовой политики обществом. В то же время общественная правовая политика не ограничивается внесением проекта нормативного правового акта. В необходимых случаях политические партии и иные компоненты политической системы общества используют меры общественного давления (митинги, шествия, демонстрации, забастовки и др.), принуждая государство к оперативному реагированию на исходящие от них правотворческие инициативы.

Изложенное, таким образом, свидетельствует о несостоятельности представлений о правовой политике как только о государственной политике, закрепленной законодательством. Правовая политика — *это конкурирующие между собой волеизъявления (представления) общества и государства относительно оптимальных вариантов правовой предметно-практической деятельности, способных обеспечить успешный перевод правовых целей из возможности в действительность, создать действенные правовые гарантии воплощения, реализации публичного интереса.* Природа и смысл правовой политики состоит в том, что она завершает процесс мыслительной, конструктивной деятельности общества и государства выбором конкретного варианта их последующей предметно-практической де-

ятельности в правовой сфере и формированием воли на претворение избранного варианта в непосредственной действительности, политико-правовой практике.

Что особенно важно, правовая политика имеет своим предметом всю, без какого-либо исключения деятельность общества и государства в сфере правотворчества, правореализации и применения юридической ответственности. Правовая надстройка, как и иное сущее, нуждается в совершенствовании, приведении в соответствие с постоянно меняющимися условиями бытия и потому неизбежно попадает в поле зрения общества и государства в качестве объекта их реформаторской деятельности и предмета правовой политики. При этом **выделяются два основных направления правовой политики:**

- 1) устранение недостатков, присущих праву;
- 2) повышение эффективности права в решении экономических, политических и иных социальных проблем.

Присущие праву недостатки, несовершенство в виде пробелов, коллизий, декларативных норм, не обеспеченных надлежащим механизмом их реализации в конкретных правоотношениях, значительно снижают регулятивный потенциал права, его возможности функционирования в качестве единого целостного механизма. Выявление подобных недостатков и поиск оптимальных путей их устранения составляет первостепенную задачу общества, правовой науки и государства. Понятно, что задача создания качественно совершенного права является невыполнимой в современных условиях по ряду объективных и субъективных причин. По крайней мере не известна ни одна национальная правовая система, удовлетворяющая подобным требованиям. Однако это обстоятельство не снижает активности общества и государства по повышению качественного потенциала права, устранению его наиболее одиозных недостатков и несовершенств.

Борьба с внутренними недостатками права является необходимым, но не единственным условием повышения его эффективности. Как общество, так и государство ведут постоянный поиск путей использования правовых средств для решения экономических, политических и иных социальных задач. В частности, предпринимаются попытки повысить роль права в развитии экономики, освобождении хозяйствующих субъектов от излишней опеки государства, совершенствовании налоговой, кредитной политики в целях стимулирования активности

товаропроизводителей и др. Одновременно ставится задача повышения эффективности права в деле борьбы с такими негативными явлениями, как коррупция, терроризм, недостаточно плодотворная деятельность государственного аппарата, нарушения прав и свобод личности. В целом же, как обоснованно признает С. Н. Кожевников, «в настоящее время в России без целенаправленной правовой политики невозможно сформировать рыночный сектор экономики, укрепить вертикаль государственной власти и вместе с тем углубить процесс демократизации в обществе»⁴⁵.

В законах и иных источниках права закрепляются результаты не только правовой политики, но и политики экономической, социальной, образовательной и т.д. Законодательство, будучи действенным средством решения разного рода экономических, политических, социальных проблем, неизбежно закрепляет наиболее значимые требования, положения государственной политики относительно возможных, желаемых путей, способов решения названных проблем. Однако законодательно закрепленные основы экономической, государственной, социальной и иной политики в предмет правовой политики не входят.

Право не может подменять собой экономическую, образовательную и иную деятельность по производству материальных и духовных благ, осуществляемую с применением специальных технологий и профессиональными специалистами. Оно выступает в качестве одного из необходимых условий согласованных действий в соответствующих сферах социального бытия и потому предметом его правовой политики могут быть только право, законодательство, процессы их формирования и функционирования. Как справедливо признает Я. В. Бакарджиев, «объектом воздействия юридической политики выступает вся юридическая составляющая деятельности государства и общества, включающая не только создание собственно нормативных регуляторов, но и юридические механизмы их реализации, в том числе с использованием государственной правоприменительной системы, а также формированием духовно-ценностных установок общества»⁴⁶.

Научная обоснованность правовой политики является необходимым и первостепенным условием ее успешного формирования и воплощения правовой политики в законах и иных нормативных правовых актах, особенно там, где речь идет о подготовке комплексных правовых реформ или реформировании отдельной отрасли права. Это давно известное и бесспорное положение не нуждается в дополнительных обоснованиях. Нерешенными же предстают вопросы о формах вовлечения представителей науки в законотворческий процесс и об оценке результатов их законопроектной деятельности. Подготовка проекта Конституции РФ 1993 г. более чем 700 (!) членами Конституционного совещания скорее свидетельствует о негативном, нежели о позитивном опыте использования научного потенциала в законотворческом процессе. В поисках согласия между таким числом разработчиков пришлось, в частности, пожертвовать отдельными фундаментальными правами человека (право на труд, на достойную заработную плату), а также полнотой предмета Конституции (в ней нет норм, посвященных основам избирательного права, иным институтам народной демократии).

По настоящее время вопросы повышения научной обоснованности законопроектов в Российской Федерации не только не решаются, но и не предпринимается даже попыток их постановки. Основными авторами российских законов и иных законопроектов выступают практики-чиновники из Администрации Президента РФ, аппаратов Правительства РФ и Государственной Думы, действующие традиционным методом проб и ошибок. Отсюда и многочисленные обоснованные претензии общества, населения страны к качеству законов и их содержанию. Правовая политика государства, формируемая чиновничьим аппаратом, не в состоянии обеспечить совершенное, соответствующее современным реалиям законодательство, тогда как предложения общества и правовой науки о путях и средствах совершенствования законодательства не пользуются высоким авторитетом у правотворческих органов и остаются по преимуществу гласом вопиющего в пустыне.

⁴⁵ Кожевников Н. С. Политическая система России: политический и государственно-правовой аспекты. Н. Новгород, 2007. С. 231.

⁴⁶ Бакарджиев Я. В. Теоретико-методологические основы исследования юридической политики государства. Курган, 2008.

Независимо от форм взаимодействия официальной и общественной правовой политики точку в процессе формирования права ставит все же государство, его органы. В Российской Федерации ни общество, ни члены его политической системы, как известно, правом законодательной инициативы не обладают. Только государственные органы правомочны признавать свою волю на преодоление правовой проблемы сформированной, объективировать ее в виде проекта закона (иного нормативного правового акта) или предложения о необходимости внесения коррективов в законодательство и направлять подготовленные документы в компетентный правотворческий орган. С этого момента процесс формирования права переходит в иную сферу предметно-практической деятельности, на стадию правотворчества.

Конкуренция государственной правовой политики и общественной, не устраненная на стадии формирования права, продолжается на стадиях законотворчества и право-реализации, но существенно меняет свои организационные формы и результаты воздействия на существующую практику.

Государственная правовая политика обладает несомненным приоритетом перед общественной на стадии законотворчества, имеет, как говорится, зеленую улицу. Это выражается, во-первых, в том, что законотворческий (представительный) орган традиционно признается органом государства, одной из ведущих ветвей государственной власти. Во-вторых, правом законодательной инициативы наделяется весьма широкий круг государственных органов, тогда как общество, компоненты его политической системы подобным правом могут и не обладать. В-третьих, депутаты законодательного органа, обладающие свободным мандатом, не зависят от своих избирателей и общества в целом. Вообще, практика формирования представительных органов государства, как признает В. Б. Марков, является во многом иллюзорной, так как выбор, который осуществляют избиратели, трудно назвать свободным, поскольку он задан наперед. Разница между кандидатами, претендующими на власть, чаще всего совершенно неуловима⁴⁷.

Возможности общества отстаивать свои правовые требования, проводить свою политику на стадии законотворчества весьма скромны

и недостаточно эффективны. По усмотрению законотворческого органа населению может предоставляться право принимать участие в общественных обсуждениях законопроекта, вносить свои предложения о его совершенствовании, которые носят рекомендательный характер и чаще отклоняются, нежели принимаются. Как показывает практика, наличие и реализация этих прав не приводит к паритету государственной правовой политики и общественной правовой политики. На долю общества остаются лишь протестные действия в случаях, когда законодательный орган закрепляет интересы государства, отдельных социальных слоев вопреки интересам большинства или всех членов общества.

В неспособности общества действенно бороться за свои правовые требования, влиять на законодательные решения частично виновно само общество. Демократия существует в тех формах, которые общество способно отстоять перед государством. Приоритет государственной правовой политики перед общественной в сфере законотворчества сохраняется в том числе благодаря недостаточной активности общества в борьбе за свои политические права, за более действенное воздействие на результаты законотворческой деятельности. Обществу не удастся даже добиться от государства официального придания представительному (законодательному) органу его действительного статуса как публичного (в компромиссном варианте публично-государственного) органа.

В современных условиях **законотворческий орган давно утратил статус государственного** и выступает как минимум в роли публично-государственного органа, образуемого и действующего с участием общества. Во-первых, он формируется исключительно населением в ходе прямых и всеобщих выборов при тайном голосовании, государство на этот процесс никакого воздействия не имеет, а если оно где-то и есть, то представляет собой бесспорное правонарушение, произвольное посягательство на права общества. Во-вторых, законодательный орган действует самостоятельно, по своему усмотрению и независимо от других ветвей власти принимает законы и, как уверяют теоретики права, выражает *всеобщую волю народа, нации, своих избирателей*, но, заметим, не государства.

⁴⁷ Марков В. Б. Знаки бытия. СПб., 2001. С. 456.

Чем же государство мотивирует свои претензии на представительный орган? Свою обязанность создавать материальные и иные условия деятельности законодательного органа, его представителей да право президентского вето на принятый закон, преодолеваемый квалифицированным большинством голосов представительного органа? Однако ни то, ни другое обстоятельство не влияют на социальную природу законодательного органа.

Участие президента в законотворческом процессе является внешним, поскольку представительный орган, согласно принципу разделения властей, осуществляет свои функции самостоятельно и независимо от иных органов государства. Обязанность государства материально обеспечивать деятельность законодательного органа также не влечет за собой его признания государственным. Государство в силу своего положения органа управления делами общества обязано оказывать и оказывает материальную поддержку самым различным органам и лицам, например безработным. Но от этого безработный не приобретает статуса государственного безработного.

Имеется еще один довод в пользу признания законодательного органа органом государства — это осуществление им государственных функций правового регулирования общественных отношений. Но и он бьет мимо цели. Государственные функции осуществляют органы местного самоуправления, частные нотариусы, адвокаты, но государственного статуса они не имеют. Кроме того, в регулировании общественных отношений на уровне закона общество заинтересовано не меньше, чем государство.

Следовательно, законодательный орган, действующий в интересах общества и соответственно государства как органа управления его делами, формируемый непосредственно населением и призванный выражать общую волю народа, является не чисто государственным органом, а как минимум публично-государственным органом. В сохранении статуса, не соответствующего действительной природе представительного органа, кровно заинтересовано государство, которое, сохраняя иллюзию обладания этим органом, препятствует дальнейшей демократизации законотворческого процесса. Реальность превращения законодательного органа в публичный орган во многом

зависит от активности борьбы общества, его властных институтов за свои права в сфере законотворчества, за достижение паритета между государственной и общественной правовой политикой.

Дуализм государственной и общественной правовой политики полностью сохраняется на стадии реализации публичного права и может выступать действенным фактором, препятствующим эффективному действию закона. Сообразно конституционному принципу законности, органы государства, иные властные институты, должностные лица, равно как и индивиды, обязаны исполнять и соблюдать действующие законы, своими действиями и решениями проводить в жизнь государственную политику, обеспечивать реализацию правовых целей, способствовать воплощению в жизнь публичного интереса. Но в действительности все обстоит намного сложнее, даже органы государства не всегда неукоснительно следуют политике и положениям государства, закрепленным в законе.

Промашки государственных органов и должностных лиц в части неукоснительного соблюдения законов и закрепленной ими правовой политики могут допускаться как минимум по трем причинам:

- 1) несоответствие правовой политики существующим реалиям;
- 2) несоответствие правовой политики правовым установкам, правосознанию должностных лиц;
- 3) недостаточный профессионализм должностных лиц и работников аппарата государственных органов.

Не во всем реальной является и политика Правительства РФ. Стремление российского государства быть социальным, обеспечить материально всех нуждающихся оказывается иллюзорным. Правоприменительная практика проводит меры, прямо противоположные политике, закрепленной на уровне Конституции РФ и федеральных законов. В частности, конституционная обязанность государства оказывать нуждающимся бесплатную медицинскую помощь Министерством здравоохранения проводится в жизнь посредством сокращения больниц, коечного фонда и соответственно врачей, несмотря на то, что показатели качества медицинской помощи в России в три раза хуже, чем в развитых странах⁴⁸.

⁴⁸ Механик А. Революция пожирает своих врачей // Эксперт. 2014. № 44. С. 17.

Другим фактором, препятствующим проведению законодательной политики в жизнь, являются правовые установки должностных лиц правоприменительных органов. Далеко не каждый государственный служащий полностью разделяет идеи законодательства, которыми он должен руководствоваться в своей деятельности, и неизбежно привносит в принимаемые решения собственное понимание целей правового регулирования, требования собственной правовой политики. Например, имеются коррупционеры, которые за взятку в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера умышленно допускают нарушения норм материального и процессуального права, принимают не основанные на законе решения в пользу лиц, давших взятку. Действия этой категории правоприменителей несовместимы с целями законодательства и правоприменительной деятельности, наносят существенный вред интересам общества, государства и личности.

Правовые установки правоприменителей, степень их ориентированности на неукоснительное исполнение законов не является единственным субъективным фактором, способствующим или препятствующим проведению правовой политики на стадии исполнения законов. Другим не менее значимым фактором выступает профессионализм должностных лиц и иных работников аппарата государственных органов. Сталинский лозунг «Кадры решают все» верно отражает значение высокого профессионализма в деле проведения законодательной политики, основанной на органичном соединении общих требований закона с конкретной жизненной ситуацией, законности и целесообразности, законности и справедливости. В связи с этим не может не вызывать озабоченности научно-педагогической общественности страны политика Минобрнауки России, которое под предлогом устранения «неэффективных вузов» посягает на самые основы высокого качества образования. Ведется курс на сокращение числа вузов, лекционных занятий, сохраняется низкий уровень заработной платы педагогических работников, но постоянно увеличивается их педагогическая нагрузка, аспиранты очного обучения не получают достойной стипендии, что вынуждает их сочетать обучение с работой в ущерб качеству обучения.

В сложных и противоречивых отношениях с официальной законодательной политикой находится *общественная правовая политика*.

На стадии реализации норм публичного права она проявляется в трех формах: солидаристской, оппозиционной и юридически безразличной (нейтральной).

Солидаристская форма деятельности характеризуется активным участием индивидов, компонентов политической системы общества в деятельности государства, его органов. Подобная форма деятельности возникает, во-первых, из обязанности граждан принимать участие в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей, арбитражных заседателей, работающих на внештатной основе членов конституционного суда субъекта Российской Федерации; во-вторых, из наличия в механизме государства общественно-государственных организаций, осуществляющих отдельные государственные функции; в-третьих, из действия в составе органов государства разного рода государственно-общественных комиссий, коллегий и тому подобных структур. Особенно много общественных и государственно-общественных организаций действует в сфере образования, науки, культуры и т.д. (например, Общероссийская общественная организация «Российский союз ректоров», учебно-методические объединения вузов России, ВАК при Минобрнауки РФ).

Основная цель организации и деятельности общественных структур при государственных органах сводится к согласованию или минимизации расхождений между государственной правовой политикой и общественной, учету общественного мнения в деятельности государственных органов и в конечном счете к приданию государственной правовой политике авторитета общественного одобрения, общественной солидарности с ней. Солидаристская форма взаимодействия представителей государственной правовой политики и общественной мало что дает для развития и утверждения последней. Участие общественности в делах государства чаще всего завершается добровольным признанием представителями общественности государственной правовой политики в качестве оптимальной, единственно возможной. Ренегатство общественности, особенно в условиях российской действительности, не столь уже редкое явление.

Наиболее стойко и последовательно выражают требования общественной политики политические партии и иные компоненты политической системы общества, находящиеся в оппозиции к официальной государственной

политике и действующему законодательству. Деятельность может осуществляться не только в легальных формах, но и в запрещенных под страхом применения юридической ответственности формах (запрещенные политические или преступные организации). Особый вред интересам общества и государства причиняют преступные организации, создаваемые с целью ведения террористической деятельности, насильственного изменения конституционного строя, возбуждения национальной или религиозной розни, совершения иных антиконституционных действий.

Упорная и последовательная деятельность оппозиционных партий и иных компонентов политической системы способна привести к успеху — к воплощению их требований в действующем законодательстве, проведению требуемых ими реформ и даже смене государственной власти. Однако радикальные перемены в государственной политике, особенно если они связаны с переходом государственной власти от одной правящей элиты к другой, сопровождаются снижением уровня общественного производства материальных благ, заметным повышением произвола, чинимого государством для сохранения его прежней социальной основы, и даже гражданской войной. Тем не менее насильственные способы свержения государственной власти достаточно успешно культивируются по настоящее время.

Юридически безразличное (нейтральное) отношение к официальной политике государства проявляет население, не испытывающее большого желания своими действиями реализовывать свои конституционные права. Отчужденность от государства, его политики воспринимается этой частью населения в качестве нормы их бытия. Изменить нейтральное отношение индивидов к государственной политике могут лишь какие-либо чрезвычайные события, поляризующие интересы населения и требующие его непосредственного активного участия в политической жизни, как это, например, имеет место в настоящее время на Украине, в связи с образованием Донецкой и Луганской народных республик.

Таким образом, правовая политика представляет собой сложное многогранное явление, присущее в равной мере как государству,

так и обществу, и, вопреки представлениям российских правоведов, не может ограничиваться одной официальной законодательной политикой. Одновременно правовая политика не может сводиться к юридической деятельности, поскольку ее действительный потенциал проявляется в качестве воли, направленной на осуществление юридически значимой деятельности, способной привести к определенным, в том числе ожидаемым, социальным результатам. Сама же деятельность по реализации воли, ее интернированию вовне в виде определенных действий и поступков предстает качественно новым явлением, результатом которого выступают общие блага.

4. ОБЩЕЕ БЛАГО — РЕЗУЛЬТАТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Признание общего блага в качестве одного из основных, если не основного направления деятельности общества и государства, не является плодом современной политико-правовой мысли, порожденной практикой открытого общества и демократического государства, ориентированной на создание необходимых условий для успешного формирования и развития индивида как личности. Подобные воззрения имеют своим истоком Древнюю Грецию. Первым свидетельством применения древнегреческими философами категории «общее благо» является работа Демокрита «Малый диакосмос». В ней утверждается необходимость ставить интересы государства «выше всего прочего и заботиться, чтобы оно хорошо управлялось; ...не следует применять силу против справедливости и для своей пользы применять насилие против общего блага»⁴⁹. Платон, в свою очередь, уточнил, что «общее благо» приоритетно для государства только в том случае, если «общее устроено лучше, чем частное», а по Аристотелю, общее благо может принимать также и частную приватизированную форму⁵⁰.

Категория «общее благо» с легкой руки древнегреческих философов прошла длительный путь своего формирования, развития и по настоящее время предстает ведущей категорией социальной философии, политической экономии

⁴⁹ Демокрит. Макрокосм // Правовая мысль : антология / авт.-сост. В. П. Малахов. М.; Екатеринбург, 2003. С. 84.

и юриспруденции благодаря тому, что отражает право индивида на достойное существование и обязанность государства оказывать ему действительную помощь в удовлетворении насущных, жизненно важных потребностей.

Общее благо выступает в двух формах: в виде окружающей природной среды, а также материальных и духовных благ, созданных обществом и государством как результат материализованного, овеществленного публичного интереса. Осознанные первоначально обществом и государством блага в качестве необходимости, нужды воплощаются в предметно-практической деятельности в совокупность реальных материальных и духовных благ. К сожалению, значительная часть благ производится в количестве, недостаточном для удовлетворения потребностей всех членов общества, в связи с чем возникает необходимость в правовом закреплении порядка и критериев распределения этих благ.

Требуется заранее определить, кто и в каком количестве может получать дефицитные блага по потребности, кто в урезанном виде, а кто и вовсе лишен права на них. С учетом этого обстоятельства значительная часть материальных и духовных благ распределяются в форме рыночных отношений, по законам рынка, посредством вступления заинтересованных лиц в отношения обмена, купли-продажи, подряда, заключения иных частноправовых договоров. Материальные и духовные блага приобретаются в частную собственность соглашением сторон и на эквивалентной, возмездной основе. Но далеко не каждый имеет требуемый материальный достаток. В обществе на всем протяжении его истории значительная часть населения живет у черты либо за чертой бедности и не способна обеспечить удовлетворение своих жизненно важных потребностей на условиях рыночных отношений.

Чтобы обеспечить всем слоям населения, вне зависимости от их материального положения и иных социальных качеств, реальный доступ к материальным и духовным благам, используется другой — публично-правовой — способ. Определенное благо признается общим, т.е. доступным для всех испытывающих в нем потребности на безвозмездной основе,

как правило, за счет государственного бюджета или общества. К общим благам относится все, что обеспечивает функционирование общества в качестве единого организма: государство, право, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, язык, культура, общественное производство материальных благ и сами произведенные блага, образование и др. Порядок пользования общими благами и потребления их закрепляется нормами публичного права.

Развернутая характеристика особенностей правового статуса общих благ была дана более 100 лет назад Н. М. Коркуновым, который пришел к выводу, что правовая форма публичных правоотношений сводится к приспособлению объекта к совместному осуществлению разграничиваемых интересов. Особенность объекта этих отношений состоит в том, что его «совершенно невозможно поделить между заинтересованными субъектами; нельзя, например, поделить в частное обладание части судоходной реки, общественной дороги без того, чтобы не изменить самого характера этих объектов, без того, чтобы не сделать совершенно невозможным пользование ими как путями сообщения. Другие объекты хотя и могут быть распределяемы, но требуют сверх того и приспособления. Так, для организации монетного обращения недостаточно поделить золото и серебро между отдельными лицами, но надо еще приспособить их для этой цели чеканкой и охраной от подделок»⁵¹.

В силу неразделимости объекта для обладания им не требуется особого акта приобретения, как это имеет место в частном праве. Объектом публичного права может обладать любой член группы, законодательно допущенной к пользованию им. Это положение Н. М. Коркунов поясняет на примере избирательного права, где любой индивид, удовлетворяющий общим условиям избирательной правоспособности, имеет и право голоса без особого дополнительного акта на разрешение пользования соответствующим объектом. В частном праве иной порядок. Субъективное право для субъекта становится реальным лишь после завладения объектом, после получения его в частную собственность. Например, на-

⁵⁰ См.: Манаков Д. А. Осмысление идеи общего блага в докантовской философской традиции // URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/318/image/318-066.pdf> (дата обращения: 14 ноября 2014 г.).

⁵¹ Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 182.

личие вексельной активной правоспособности еще не означает права индивида на вексельную претензию к другому лицу.

Неразделимость объекта порождает еще одну особенность публичного права — особый порядок пользования и управления объектом. В публичном праве власть распоряжения объектом, признает Н. М. Коркунов, не составляет содержания субъективного права; она составляет там содержание обязанности. Так, дорожная администрация имеет власть распоряжаться дорогой, но это и ее обязанность: она не может не пользоваться этой властью, она должна ею пользоваться, притом в общем, а не в своем частном интересе, поскольку объект приспособляется тут к совместному пользованию всех проходящих и проезжающих по дороге и нельзя предоставить власть распоряжения каждому прохожему отдельно. Но, будучи предоставлена особо назначенным для того должностным лицам, она должна быть ими осуществляема в общественном интересе⁵². Соответственно, и форма права имеет более общественный характер, нежели в частном праве.

Таким образом, Н. М. Коркунов (хотя вместо термина «общее благо» он использовал термин «неразделенная собственность») дал точную характеристику объекту публичного права как общего блага, которое оказывает решающее значение на содержание правового регулирования публично-правовых отношений. Вместе с тем общее благо не сводится только к неразделенной собственности. Правовая форма реализации интересов, исходящая от государства в форме законов, несомненно, есть общественное благо, в этом же качестве выступают и многие другие социальные институты и явления.

Блага, признаваемые в качестве общих, характеризуются следующими признаками.

Во-первых, общие блага представляют собой материальные и духовные блага, выделяемые в пользование или личную собственность всем и каждому на безвозмездной основе, как правило, за счет государственного бюджета. Общее благо приносит пользу всем и каждому, независимо от их материального благосостояния, возраста, пола и иных социальных качеств (сферы образования, здравоохранения, охраны общественного порядка, борьбы

с преступностью и др.). Однако, в отличие от природных объектов, используемых по потребности, немалая часть общих благ распределяется по определенным, заранее установленным нормам, минимальным стандартам (пособие по безработице, бесплатное образование, бесплатная медицинская помощь, социальное жилье).

Во-вторых, общие блага носят тотальный и неисключаемый характер, присущи всем и каждому без какого-либо ограничения. Благом может пользоваться каждый при соблюдении условий пользования им. Например, если дорога бесплатная, то она бесплатна для всех, каждый может передвигаться по ней без каких-либо ограничений, но при условии соблюдения правил дорожного движения. Каждый достигший определенного возраста имеет право на получение бесплатного общего образования. В то же время общественные блага не могут использоваться для удовлетворения потребностей индивидов посредством совершения противоправных действий, и тем более организации преступных сообществ. В этом случае общественные блага выступают в форме своей противоположности — орудия преступления, противоправного деяния. Конфликт личных прав и государства разрешается в пользу государства лишь в случаях, прямо предусмотренных Конституцией РФ. В то же время действия и решения органов государства, посягающие на права и свободы индивидов, могут быть по жалобе заинтересованного лица признаны судом недействующими и не подлежащими применению.

В-третьих, общие блага являются реально доступными для всех желающих. Функцию создания блага берет на себя государство и одновременно обязуется создать необходимые материальные, организационные условия для того, чтобы каждое управомоченное лицо могло воспользоваться этим благом по своему усмотрению. Следует признать, что пока далеко не все блага, имеющие статус общих, являются доступными для всех желающих. Например, вряд ли можно говорить о конституционном праве на свободу труда как о реально действующем благом без гарантированного государством права на труд, без создания условий для того, чтобы не только выбрать работу, но и иметь работу вообще.

⁵² Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 184.

В-четвертых, общие блага обладают широкой популярностью и востребованностью. Благо, культивируемое обществом и государством, должно быть популярно у населения, должно выступать стимулом деятельности для значительной части членов общества. В советском государстве построение социалистического общества рассматривалось как общее благо, способное обеспечить всех и каждого необходимыми материальными средствами, широкими возможностями в применении своих способностей, активным участием в делах общества и государства. Но поскольку в реальности все обстояло не столь блестяще, как в документах коммунистической партии, в обещанное благо мало кто верил. Потребности и интересы немалой части населения плохо коррелировались с социалистическим будущим. Одни занимались расхищением социалистической собственности, другие спекуляцией, третьи продажей товаров из-под полы. Не поддержанное населением государство с его общественным благом вскоре превратилось в колосса на глиняных ногах и в одночасье рухнуло к превеликой радости западных государств.

В-пятых, общие блага (за исключением природных объектов) предстают как результат практической реализации публичного интереса и, соответственно, как критерий успешной деятельности общества и государства. Чтобы обеспечить доступность благ каждому нуждающемуся, требуется их постоянное и расширенное воспроизводство. В решении этой кардинальной задачи видится суть публичного интереса общества и государства, историческая миссия которых состоит в постепенном расширении объема производства материальных и духовных благ и в максимально полном удовлетворении потребностей всех и каждого в этих благах. Реализованный в материальных и духовных благах публичный интерес обретает материальное бытие, становится вещественной силой, побуждающей субъектов публичного права к активным действиям, направленным как на овладение общим благом, использование его в личных целях, так и на участие в общественном производстве этих благ.

Таким образом, *общие блага — это материальные и духовные блага, реально доступные всем и каждому на безвозмездной основе и пользующиеся широкой популярностью*

у населения в целях удовлетворения его потребностей и интересов на правовой основе, без посягательств на права и свободы других лиц. Суть общего блага весьма точно выразил В. Парето: «Благо общества не может быть общим, если кто-либо не охватывается им»⁵³. Общее благо составляет смысл и цель бытия общества, возвышает его до уровня единого организма.

По сфере использования общие блага могут быть классифицированы **на четыре вида**:

- 1) биосфера — природные объекты, используемые индивидами, обществом и государством;
- 2) техносфера — здания, сооружения, объекты инфраструктуры, созданные человеком для наиболее полного удовлетворения экономических и социальных потребностей человека;
- 3) социосфера — материальные и духовные блага, обеспечивающие необходимые условия существования и функционирования общества как целостного механизма;
- 4) индивидосфера — совокупность материальных и духовных благ, необходимых для существования индивида, его успешного формирования в качестве активно действующей личности.

Природные объекты: земля, вода, атмосферный воздух, в лоне которых сформировался человек как социальное разумное существо, по настоящее время выступают в качестве необходимых условий существования всего живого на планете — как растительного, так и животного мира, в том числе и человека. С учетом этого обстоятельства природные объекты — все то, что воспроизводит природа самостоятельно, без участия человека, — наделяются статусом общих благ, распределяемых на чисто коммунистических началах, по потребности. Каждый может по потребности вдыхать атмосферный воздух, потреблять питьевую воду, осуществлять в соответствии с действующим законодательством на бесплатной основе сбор дикорастущих плодов и ягод, лов рыбы, добывать другие общедоступные вещи и животных, избирать по своему усмотрению место нахождения и проживания, путешествовать и т.д. Ибо естественные права человека на жизнь и достойное существование оказываются невозможными в условиях ограничения его права на

⁵³ URL: <http://ponjatija.ru/node/658> (дата обращения: 15 декабря 2014 г.).

пользование природными объектами, предоставления этого права на платной основе. Статусом общих благ обладают также природные объекты, которые в силу своей неразделенности не могут принадлежать на правах частной собственности индивиду или юридическому лицу (крупные реки, горные массивы, материки, моря, океаны).

Статус общих благ приобретает значительная часть техногенных объектов, созданных руками человека на территории городов, иных населенных пунктов. Это здания библиотек, магазинов, рынков, а также дороги для транспорта и пешеходов, мосты, скульптуры и другие объекты монументального искусства, площади, скверы, парки культуры и отдыха. Режим пользования названными и иными объектами инфраструктуры обуславливается невозможностью или нецелесообразностью предоставления пользователям доступа на коммерческой основе (например, тротуары, мосты, парки культуры и отдыха, скульптуры, памятники политическим деятелям государства, корифеям науки) либо особенностями функционирования учреждения, организации (городские публичные библиотеки, телевидение, школьные учреждения, медицинские учреждения и т.д.). Техногенные объекты как общее благо заметно расширяют возможности индивидов в удовлетворении своих потребностей независимо от материального положения и иных социальных признаков.

Часть общих благ приходится на социальные явления и процессы, выступающие в роли условий успешного функционирования и развития общества как целостного организма. Так, представители позитивистской доктрины права ни на йоту не сомневаются в том, что «первым и основным условием становления гражданского общества является существование и развитие права, максимально адекватно выражающего общественные потребности и интересы», а уже вторым условием — собственность, экономическая свобода и свобода труда⁵⁴. Согласно материалистической теории права все обстоит наоборот: основным условием деятельности общества выступают

производство и труд. Производя необходимые для своей жизни средства, признавали К. Маркс и Ф. Энгельс, люди тем самым производят и свою материальную жизнь⁵⁵. Соответственно, полезный труд — это «условие существования людей, вечная, естественная необходимость: без него не был бы возможен обмен веществ между человеком и природой, то есть не была бы возможна сама человеческая жизнь»⁵⁶.

Способность общества обеспечивать своих членов материальными и духовными благами, создавать каждому как минимум сносные условия жизнедеятельности обуславливается уровнем развития его производительных сил и соответствующими этим силам экономическими отношениями. Без этого условия общество не в состоянии обеспечить прирост народонаселения, поддерживать высокий уровень здоровья всех, вести успешную подготовку квалифицированных кадров, развивать науку и культуру. Для обеспечения эффективного и согласованного взаимодействия производительных сил общества, создания стабильного правопорядка общество создает государство в качестве органа управления его делами. Государство, в свою очередь, использует такое действенное средство, как право, законодательство в целях формирования и проведения государственной воли в жизнь. Необходимыми общими условиями надлежащего функционирования общества выступают также устойчивый правопорядок, развитые сферы образования и здравоохранения.

Общие условия функционирования и развития общества представляют собой общие блага, доступ к которым осуществляется на бесплатной основе и при полном равноправии всех членов и социальных групп общества. Согласно Конституции РФ, каждый имеет право на беспрепятственное обращение в любой орган государства, государственную защиту своих прав и свобод, доступ к правосудию и государственной службе, получение квалифицированной юридической помощи, ознакомление с действующими законами и иными нормативными правовыми актами.

⁵⁴ Парасюк Е. А. Гражданское общество: основные принципы и условия функционирования // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskoe-obschestvo-osnovnye-printsiipy-i-usloviya-funktsionirovaniya> (дата обращения: 24 ноября 2015 г.).

⁵⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 11.

⁵⁶ Указ. соч. С. 51.

В число общих благ входят продукты (результаты) юридической деятельности государства: источники позитивного и конкретного права, правоприменительная и правоохранительная деятельность, правозаконность, правоотношения. Особым общественным благом признается деятельность государства по привлечению лиц, виновных в совершении преступлений и иных противоправных деяний, к ответственности и обеспечению реального действия права для каждого. Юридическая ответственность, осуществляемая органами государства, доступна всем потерпевшим от правонарушений, а поиск виновных лиц и привлечение их к ответственности и восстановление нарушенного права обеспечиваются на бесплатной основе.

Совокупность общих благ, образующих индивидуальную сферу личности, как уже говорилось, закреплена Всеобщей декларацией прав человека ООН и внутринациональным конституционным законодательством. Это право на управление делами государства и общества, право избирать и быть избранным, право на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, доступ к культурным ценностям, оплачиваемый отпуск. Следует учитывать, что определенная часть общих благ, требующих значительных материальных расходов, пока что предоставляется индивидам не по потребности, а в ограниченных размерах, из-за отсутствия необходимых финансовых средств на эти цели. Так, развитые страны тратят до трети национального ВВП на социальную сферу. Во Франции и Бельгии этот показатель составляет 31 %, а в США — 26 %, тогда как расходы развивающихся стран, таких как Китай и Россия, намного ниже (6 % и 12 % соответственно)⁵⁷.

Изложенное далеко не охватывает всей совокупности общих благ, предоставляемых современным государством своим гражданам, — их гораздо больше. Тем не менее оно показывает, что современному индивиду доступен весьма широкий круг самых различных общих благ, которые настолько прочно вошли в его быт и сознание, что он не всегда замечает факт их использования, полагая наличие обще-

ственной бесплатной помощи как нечто само собой разумеющееся. В действительности же право и возможность пользоваться общими благами являются наиболее успешным плодом экономической деятельности общества, многоаспектной исполнительно-распорядительной, правотворческой и иной деятельности государства и эффективного публичного права.

Совокупность материальных и духовных благ, закрепленных законодательством в статусе всеобщих благ, образует *объект публично-правовых отношений*. Между тем это обстоятельство не относится к числу воззрений, достаточно распространенных в юридической литературе. Наиболее популярно **понимание теоретиками права объекта правоотношений в духе цивилистических конструкций** — как совокупности материальных благ, продуктов духовной деятельности, услуг, неотчуждаемых личных нематериальных благ.

Представители науки конституционного права максимально широко определяют объект конституционных правоотношений, включая в него государственную территорию, материальные ценности, действия субъектов конституционно-правовых отношений, личные немущественные блага. Кроме того, объектом отдельных правоотношений выступают сами субъекты правоотношений, например административно-территориальные единицы, поскольку возможны ситуации, когда субъект одного конституционно-правового отношения в другом выступает в качестве объекта⁵⁸.

Объект экологического права определяется в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», который к объектам охраны окружающей среды относит: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иную растительность, животных и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Особыми объектами природоохранительных отношений выступают объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе

⁵⁷ Расходы развивающихся стран на системы социального обеспечения недостаточны // URL: http://www.rolandberger.ru/press/emerging_economies_spend_little_on_social_systems.html (дата обращения: 24 ноября 2015 г.).

⁵⁸ Маликов М. Ф., Давыдова Т. С., Халикова И. Р. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации // URL: http://mmalikov.ru/spkprf/Razdel_2_5.html (дата обращения: 20 декабря 2014 г.).

биосферные, государственные природные заповедники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты и др.⁵⁹

Сложной и многообразной предстает система объектов финансовых правоотношений. В их число входят: налоги, сборы, бюджетные ассигнования, субсидии, бюджетные кредиты, бюджетные ссуды, дотации, субвенции, штрафы, недоимки, пени, проекты бюджетов РФ, проекты бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований, государственный финансовый контроль и др.⁶⁰

Таким образом, в юридической литературе по вопросам объекта публично-правовых отношений:

- во-первых, отсутствует унифицированный подход представителей отраслей публичного права к пониманию объекта правоотношений отдельных отраслей публичного права. В разнообразии их позиций весьма трудно найти общие родовые признаки, позволяющие отличать объект правоотношений публичного права от объекта частноправовых отношений. Характерно, что авторы первых монографий, посвященных общей характеристике публичного права, Ю. А. Тихомиров и В. В. Болгова, от рассмотрения этого вопроса уклонились⁶¹;
- во-вторых, используется казуальный способ перечисления предметов и явлений, образующих объект правоотношений отраслей публичного права, что приводит к ситуации, когда за деревьями не видят леса, к утрате видения их единой юридической природы как общих благ. Между тем значительная часть объектов биосферы, техносферы, социосферы и индивидосферы по поводу или в связи с которыми возникают, изменяются или прекращаются публично-правовые отношения, имеют статус общих благ.

Объекты биосферы в качестве общих благ используются в отраслях земельного и экологического права. Публичные земельные правоотношения «возникают между обществом,

управомоченным на то, чтобы земли использовались и охранялись как основа жизнедеятельности народов, и гражданами, осуществляющими общее землепользование. <...> Использование земли в таком качестве связано с обеспечением жизнедеятельности человека — его свободным нахождением на землях, проходом и проездом на них, с проживанием в жилище, размещенном на земле, использованием объектов инфраструктуры, необходимых для жизнедеятельности человека»⁶². В экологическом праве в этих же целях статус общих благ придается землям, почвам, водным ресурсам, атмосферному воздуху, лесам, растительному и животному миру. Человечество как часть живой природы не может существовать без того, чтобы не наделить своих членов равными правами на использование природных объектов по потребности независимо от каких-либо иных социальных признаков и воли других лиц.

Все основополагающие компоненты социосферы — способ производства материальных благ, государство, его органы законодательной, исполнительной и судебной власти, право, правопорядок, — которым придан статус общих благ, выступают объектом конституционных и административных правоотношений, направленных на эффективное управление государством делами общества, на проведение им многоаспектной деятельности, связанной с производством материальных и духовных благ и их распределением между членами общества. Принцип равного права на управление делами общества, на доступность государства, его органов для всех и каждого напрямую подчеркивает подход, при котором политические права и свободы гражданина ставились бы в прямую зависимость от имущественного положения индивидов, на чисто коммерческие рельсы. Практика предоставления политических прав в зависимости от материального благосостояния индивида, имевшая место в XIX в. в странах Европы, ныне повсеместно преодолена как не соответствующая принципам народной демократии и равноправия.

⁵⁹ Семьянова А. Ю. Экологическое право // URL: <http://ecologylaw.narod.ru/index/0-3> (дата обращения: 20 декабря 2014 г.).

⁶⁰ Карасева М. Б. Финансовое право Российской Федерации // URL: <http://allforex.biz/pravo/obyektyi-finansovogo-pravoотношениya> (дата обращения: 20 декабря 2014 г.).

⁶¹ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 2005 ; Болгова В. В. Основы публичного права. Самара, 2009.

⁶² Сырых В. Е. Земельное право. М., 2004. С. 3.

Каждый гражданин вправе не только знать, что делает государство, но и принимать действительное участие в его делах на профессиональной или общественной основе, а также искать у государства защиты своих прав от посягательств со стороны других лиц. Кроме того, он выступает субъектом ряда правоотношений, в которых наделяется правом на получение от государства действительной материальной помощи, призванной компенсировать полностью или частично его неспособность по тем или иным причинам обеспечить надлежащее материальное положение самостоятельно. Социальное право, которое пока что находится в стадии формирования, становления и не всеми российскими правоведами признается в качестве самостоятельной отрасли права, реально действует и обеспечивает доступность общих материальных благ для всех нуждающихся. Речь идет о бесплатной медицинской помощи, бесплатном образовании, государственной поддержке семьи, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, законодательно определенном гарантированном минимальном размере оплаты труда, пособии по безработице.

Общие блага предстают важным компонентом правозащитных и правоохранительных правоотношений. Наиболее убедительные аргументы в пользу такого подхода были приведены представителями науки уголовного права при характеристике сущности объекта преступления. «Имущество, — отмечал Н. И. Коржанский, — не является объектом преступления потому, что виновный посягает не на имущество и вред преступлением причиняется не имуществу, не вещи. Даже в тех случаях, когда вещь уничтожается или повреждается при совершении преступления, то и тогда социальный вред причиняется не вещи, а ее обладателю. Имущество хотя и тесно связано с понятием собственности, но по своим социальным свойствам общественным отношением не является и не может рассматриваться как явление, тождественное отношениям собственности. Имущество не может быть объектом посягательства потому, что в общественной жизни людей существуют отношения не между человеком и вещью, а между людьми по поводу вещей. Правомочию собственника (владеть, пользоваться, распоряжаться) нет соответствующей обязанности вещи — представлять себя

в его владение, пользование и распоряжение. Этому праву собственника соответствует обязанность всех других лиц не препятствовать владению, пользованию и распоряжению вещью. Следовательно, отношение существует только между людьми по поводу вещей, а не между лицами и вещами»⁶³.

Выводы Н. И. Коржанского приемлемы для характеристики объекта иных правоотношений, возникающих в сфере правоохранительной и правозащитной деятельности и имеющих своим непосредственным объектом такие общие блага, как правопорядок, право, конкретные права и обязанности участников правоотношения, возникшего в соответствии с действующей нормой. Наиболее ярко действие правопорядка как общего блага проявляется в сфере правоохраны, осуществляемой в форме надзорно-контрольной деятельности.

В качестве объекта правоохранительной деятельности государства (таможенного контроля, предполетного досмотра в аэропорту, регистрации юридического лица, получения лицензии на право ведения предпринимательской деятельности и др.) индивид обязан выполнять требования должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и убедить их в правомерной природе своего поведения, в отсутствии противоправных действий или покушения на них. Соответственно, объектом правоохранительного правоотношения выступает норма права, с позиций которой осуществляется оценка степени соответствия ей поведения индивида.

Посредством контрольно-надзорной деятельности органы государства и должностные лица преследуют цели устранения негативных социальных правовых факторов, препятствующих действию права, процессам его воплощения в конкретных правоотношениях. Их первоочередная задача сводится к выявлению и пресечению правонарушений, а также к установлению причин и условий, способствующих их совершению, к проведению иной профилактической работы. Их, например, интересуют не вопросы хозяйственной целесообразности (почему было приобретено то или иное материальное благо?), но в первую очередь — законность сделки (почему благо было приобретено вопреки требованиям закона, почему обязанный субъект не исполнил возложенной на него

⁶³ Коржанский Н. И. Объект и предмет уголовно-правовой охраны. М., 1980. С. 21.

обязанности?). Действующий правомерно индивид, в том числе с его экономическими мотивами и приобретенными благами, перестает привлекать правоохранительные органы. Иное дело, когда его деяния не соответствуют требованиям закона, представляют собой правонарушение.

Суд и иные правозащитные органы, применяя меры государственного принуждения, как и правоохранительные органы, критерием оценки деяний правонарушителя берут норму права, поскольку в отсутствие прямо выраженного юридического запрета деяние ни при каких условиях не может признаваться правонарушением, а совершившее его лицо не может подлежать юридической ответственности. Правонарушитель привлекается к юридической ответственности не потому, что покусился на блага, принадлежащие другим лицам, — в определенных случаях такие деяния законодательно могут признаваться даже правомерными, — а потому, что противопоставил свою волю воле государства, выраженной в законе, и причинил вред другим лицам. Государство для защиты правопорядка вынуждено приводить волю и действия правонарушителя в соответствие с нарушенной нормой права. Норма права, таким образом, выступает как объектом правозащитных правоотношений, так и критерием оценки противоправности правонарушений. Одновременно она же выступает основанием для восстановления потерпевшим нарушенного права либо возмещения причиненного вреда.

Однако далеко не все публичные правоотношения имеют своим объектом общие блага. Например, налоги и сборы, недоимки и пени и другие компоненты объекта финансового права на первый взгляд плохо сочетаются с природой общих благ. Названные финансовые средства хотя и обладают всеобщностью, их назначение сводится не к наделению индивидов и иных лиц материальными и духовными благами, а наоборот, к их изъятию в пользу государства или органов местного самоуправления. Тем не менее налоги и сборы, недоимки и пени имеют непосредственное отношение к общим благам — они выступают их источниками.

Государство не способно своими действиями создавать материальные блага, они создаются благодаря предметно-практической деятельности общества, его членов. Социальную

суть налогообложения весьма точно выразил С. В. Запольский, признав, что «не государство создает либо преобразует те или иные экономические отношения в финансовые, а публичный интерес в их осуществлении вынуждает государство регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми»⁶⁴. Названный публичный интерес реализуется деятельностью субъектов налоговых правоотношений, совокупный результат которых выражается в соответствующих денежных массах, полученных государством и обращенных в статус общих благ для их перераспределения между нуждающимися членами общества.

Следовательно, финансовое право закрепляет по преимуществу не правовой статус общих благ и порядок их распределения, а деятельность государственных и иных органов по формированию государственного бюджета, имеющую своим непосредственным объектом материальные и духовные блага, используемые в интересах владеющих и/или распоряжающихся ими органов, иных лиц. Подобная деятельность напрямую воздействует на систему общих благ тем, что формирует необходимые для нее денежные массы, является *условием ее существования*.

Налоговые правоотношения не имеют своим объектом общие блага, однако они непосредственно связаны с ними, выступают в качестве основного средства их формирования. Налоги с первых дней существования государства выступали источником его доходов, его способности нести расходы на содержание государственного аппарата, а в современных условиях и на проведение сильной социальной политики.

Задачам обеспечения доступности общих благ широким слоям населения подчинена значительная часть отношений в сфере управления и правоохранительной деятельности, объектом которых выступают государственные материальные или духовные блага. Это, например, собранные по делу доказательства, заключение эксперта, решение судебного органа по конкретному делу, иной индивидуальный правоприменительный акт, вердикт, вынесенный присяжными заседателями, акт результатов прокурорской проверки, иного контрольно-надзорного органа и др.

⁶⁴ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы финансового права. М., 2008. С. 66.

В публичном праве в качестве его объектов присутствуют даже блага, находящиеся в частной собственности физических или юридических лиц и подлежащие публично-правовой охране и защите. Так, согласно ст. 2 ГПК РФ основная задача гражданского процессуального законодательства состоит в защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, других участников гражданских, трудовых и иных частных правоотношений.

Истец обращается в суд за защитой нарушенного права отнюдь не для того, чтобы устранить имевшее место нарушение гражданского законодательства и упрочить существующий правопорядок. Ему нужно прежде всего возместить ущерб, причиненный неправомерными действиями ответчика, т.е. объектом возникающего по его воле правоотношения выступает конкретное материальное или духовное благо. Да и суд смотрит на истца не как на лицо, действующее бескорыстно во имя торжества закона, обязывая его уплатить соответствующую, порой достаточно значительную государственную пошлину.

Хотя и существуют некоторые исключения из общего правила, когда истец освобождается от государственной пошлины при подаче искового заявления, все же не они определяют суть гражданского процессуального правоотношения, возлагающего на проигравшую сторону обязанность возместить судебные расходы, состоящие из государственной пошлины и судебных издержек. В результате основу объекта гражданского процессуального правоотношения составляют частные блага, включающие предмет иска и судебные расходы. Общие блага в виде правосудия, правопорядка и восстановления нарушенного права выступают в этом правоотношении в роли средств, обеспечивающих личный интерес истца.

Таким образом, круг материальных и духовных благ, по поводу которых возникают публичные правоотношения, имеет различный правовой статус. Значительная их часть обладает статусом общих благ, другая находится в пользовании и собственности государственных органов, иных властных институтов, третья принадлежит индивидам и юридическим лицам на правах частной собственности. Однако основным компонентом объекта публичного права, его отдельных отраслей все же следует

признать общие блага. Иные материальные и духовные блага могут выступать в качестве объекта публичных правоотношений в той мере, в какой они способствуют возникновению, изменению или прекращению отношений, основанных на распределении и потреблении общих благ.

Большая часть правоотношений административного, экологического, земельного, финансового, социального, уголовного процессуального права имеет своим объектом общие блага. Многообразная деятельность государственных органов исполнительной власти (типа «решает», «разрабатывает», «обеспечивает», «распределяет», «осуществляет», «принимает меры» и др.) имеет своей конечной целью реализацию публичного интереса и производство предусмотренных им общих благ. Каждый государственный орган имеет право на существование в той части, в какой он обеспечивает возложенные на него функции обеспечения общегосударственных задач в руководимой им сфере. Деятельность государственного органа, не связанная с производством, распределением или охраной общих благ, возможна в результате либо ненадлежащего проектирования механизма государства и создания его излишних звеньев, либо ненадлежащего выполнения органом своих функций.

Исключение, как говорилось ранее, составляет правосудие по гражданским делам, доступность которого, как правило, ставится в прямую зависимость от уплаты истцом государственной пошлины. Подобная практика, имеющая своими истоками глубокую древность, начальные этапы становления правосудия и неукротимое желание государства получить некоторую пользу от своего участия в разрешении гражданских споров, в настоящее время выглядит явным анахронизмом. В современных условиях государство, которое немалую часть своих средств выделяет на поддержку малообеспеченных и нуждающихся слоев общества, на образование, медицину, иные социальные нужды, за свой счет осуществляет правосудие по уголовным делам, должно набраться решимости привести правосудие по гражданским делам в соответствие с его сущностью как общего блага. Для этого требуется не так уж и много — снять с истца обязанность платить государственную пошлину. Эта мера не снизит доходы государства от судебной деятельности, поскольку обязанность проигравшей стороны возместить судебные расходы остается

неизменной, но заметно повысит доступность суда для общества. Суд станет доступным для всех, а не только для имущих и тем самым обретет свою действительную сущность в качестве общего блага.

Таким образом, *объектом правоотношений публичного права выступают общие блага, а также материальные и духовные блага, используемые в процессе публично-правовой деятельности в целях создания, распределения, охраны и защиты общих благ.* Понимаемый подобным образом объект публичных правоотношений выступает средством соединения в единое целое — публичное право — таких на первый взгляд различных отраслей, как административное и гражданское процессуальное, конституционное и уголовное, земельное и финансовое право. Однако между

всеми отраслями публичного права существует закономерная и необходимая связь, обусловленная их отношением к публичному интересу и общим благам.

Государство, желая максимально полно использовать общие блага для обеспечения устойчивого правопорядка и материального благополучия индивидов, вынуждено осуществлять сложную и разноплановую деятельность по организации производства этих благ, их распределению, охране и защите. Эта деятельность, ее результаты и возникающие правоотношения в своей системе образуют единый предмет публичного права благодаря тому, что центром общих устремлений и настроений выступает такой объект, как общие блага, распределяемые, как полагают власть имущие и государство, на справедливой основе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аттали Ж. Мировой экономический кризис... Что дальше? — М., 2009.
2. Бакарджиев Я. В. Теоретико-методологические основы исследования юридической политики государства. — Курган, 2008.
3. Болгова В. В. Основы публичного права. — Самара, 2009.
4. Вагина Н. М. Принципы публичного права. — Самара, 2005.
5. Волпенко Н. Н. Очерки общей теории права. — Волгоград, 2009.
6. Демокрит. Макрокосм // Правовая мысль: Антология / авт.-сост. В. П. Малахов. — М.; Екатеринбург, 2003.
7. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы финансового права. — М., 2008.
8. Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. — М., 2013.
9. Кожевников Н. С. Политическая система России: политический и государственно-правовой аспекты. — Н. Новгород, 2007.
10. Коржанский Н. И. Объект и предмет уголовно-правовой охраны. — М., 1980.
11. Костин А. В. Интерес публично-территориальных образований в гражданском праве // Законодательство. — 2002. — № 3—4.
12. Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. — Саратов, 2003.
13. Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. — Ноябрь.
14. Марков В. Б. Знаки бытия. — СПб., 2001.
15. Матузов Н. И. Понятие и формы реализации права // Теория государства и права. — М., 2011.
16. Механик А. Революция пожирает своих врачей // Эксперт. — 2014. — № 44.
17. Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. — 2003. — № 6.
18. Стариков Ю. Н. Административное право. История, наука, предмет, нормы. — Воронеж, 1998. — Т. 1.
19. Сырых В. Е. Земельное право. — М., 2004.
20. Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. — М., 2003.
21. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 2005.
22. Тотьев Ю. К. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. — 2002. — № 9.
23. Хайек Ф. Конкуренция, труд, правовой порядок свободных людей. — СПб., 2009.
24. Шахрай С. М. О Конституции. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2015 г.

THE OBJECTIVE FOUNDATIONS OF PUBLIC LAW

SYRYH Vladimir Mikhailovich — Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the RF, Head of the Department of Theory and History of Law and the Judicial Branch of the Russian State University of Justice.

svm27@mail.ru

117418, Russia, Moscow, ul. Novocheremushkinskaya, d. 69.

Review. Public law, being an independent component of the legal system, is characterized by the unique composition of the objective basis. Its main components are such phenomena as public interest, public goal-setting, public law policy, public law activities (practice) and the common good. The author substantiates the validity of understanding the objective public interest as the interest of the society aimed at achieving efficient results of its development by means of concentrating productive forces of the society, its material and spiritual resources. The ultimate aim of the public interest is not only and not so much as to produce goods, as to allocate them fairly among all members of the society. In the modern context, fair distribution is understood as using common goods in compliance with communist principles as required (higher education, city infrastructure, natural environment, etc.) or to the extent equal to the contribution made by every subject to produce the common goods. The process of implementing the public interest starts with the process of goal-setting, i.e. determining by the society and the state current and perspective goals of their performance. The public law tree of objectives is many-layered and includes the objectives of law in general and its own objectives, objectives of essential types of legal activities, law-making, law-enforcement and law-upholding. The second stage comes to policy-making, i.e. determining the measures the society and law must take in order to secure successful implementation of the public interest. The policy, as the process of rational thinking, is not the same as the subject matter of a purposeful activity. The latter is an independent phenomenon, a direct real life, aimed at implementation of the policy. The final result of the purposeful activity is reflected in changes in the society and the state in accordance with the percept public interest and in formation of the system of common material and immaterial benefits. The State in order to fully utilize common goods for the purpose of providing sustainable law and order and material wealth of individuals is bound to perform complex and diversified activity to organize the production of such common goods, their distribution, safeguarding and protection. This activity, its results and emerging legal relations as a system form the uniform subject matter of public law.

Keywords: public law; public interest; public objectives; public law tree of objectives; public law policy; public law activity (policy); common goods; object of public law; opposing policy.

BIBLIOGRAPHY

1. Attali, J. Is the Global Economy Still in Crisis? M., 2009.
2. Bakardzhiev, Y. V. Theoretical and methodological grounds of studying the legal policy of the state. Kurgan, 2008.
3. Bolgova, V. V. Foundations of Public Law. Samara. 2009.
4. Vagina, N. M. Principles of Public Law. Samara, 2005.
5. Voplenko, N. N. Essays on the general history of law. Volgograd., 2009.
6. Democritus. Microcosm // Legal Thought: Anthology / Ed. by Malakhov, V. P. M.; Yekaterinburg, 2003.
7. Zapolskiy, S. V. Controversial Issues of Financial Law. M., 2008.
8. Zorkin, V. D. Law in the Face of Global Changes. M., 2013.
9. Kozhevnikov, N. S. Political System of Russia: political and state law aspects. Nizhny Novgorod, 2007.
10. Korzhanskiy, N. I. The object and the subject of criminal law protection. M., 1980.
11. Kostin, A. V. The interest of public territorial entities in civil law // Zakonodatelstvo. 2002, № 3-4.
12. Malko, A. V., Shundikov, K. V. Ends and means in law and legal policy. Saratov. 2003.
13. Malko, A. V. Modern Russian legal policy and legal life. // Legal Policy and Legal Life. 2000. - November.
14. Markov, V. B. Signs of Life. SPb., 2001.
15. Matuzov, N. I. The concept and the form of law implementation // Theory of the State and Law. M., 2011.
16. Mehanik, A. The revolution devours its doctors // Expert, 2014, № 44.
17. Pavlushina, A. A. Protection of the public interest as a universal procedural form. // The Journal of Russian Law. 2003, № 6.
18. Starilov, Y. N. Administrative Law. History, science, subject matter, rules. V. 1 Voronezh. 1998.

19. *Syryh, V. E.* Land Law. M., 2004.
20. Theory of the State and Law. Ed. by . Pigolkin, A.S. M., 2003.
21. *Tikhomirov, Y. A.* Public Law. M., 2005.
22. *Totev, Y. K.* Public interest in the legal doctrine and legislation // The Sate and Law. 2002, № 9.
23. *Hayek, F.* Competition, labor, and legal order of free people. SPb. 2009.
24. *Shahray, S. M.* On the Constitution. M., 2013.