

С.Ф. УДАРЦЕВ
Директор НИИ правовой политики и
конституционного законодательства
Казахского гуманитарно-юридического университета,
доктор юридических наук, профессор

ПРАВО, ПОЛИТИКА И КОНСТИТУЦИЯ

Право, как известно, имеет сложную структуру, существует в различных формах и, в конечном счете, производно от общества, уровня его развития и сознания. Тем не менее, сегодня различные формы права (нормативные правовые акты, обычное право, прецедентное право, правовая доктрина) во многом опосредуются или санкционируются государством. Нормативные правовые акты как основная и наиболее эффективная для государственного управления форма права разрабатываются, принимаются и реализуются государством, его органами и должностными лицами (в том числе и в отношении государства) с учетом различных факторов, интересов и воздействий.

Формируя правовую политику – основные направления развития и реализации законодательства, государство регулирует разные сферы общественной жизни и правовые основы собственной деятельности. При этом государственные органы более высокого уровня определяют статус и компетенцию нижестоящих по властной иерархии государственных органов и должностных лиц. Высший иерархический уровень государственных органов и должностных лиц руководствуется прежде всего актами международного и высшего внутригосударственного уровня, нередко ими самими принимаемыми, заключаемыми и ратифицируемыми. В этом отношении государство, особенно его высшие органы власти, занимает особое место в формировании правовой политики, в правотворчестве и правовом регулировании, объективно в этом отношении имеет особый статус.

Именно государство, его органы принимают участие в определении и реализации политики, в том числе в сфере права – правовой политики. Но сама деятельность государства, в конечном счете, определяется обществом, стоящими перед ним задачами, вызовами времени, социальными интересами¹ и должна соответствовать законодательству.

«Государство, – пишет Л.А. Шарнина, – одновременно является и субъектом права, и фактором правообразования. Даже Конституция, чье предназначение состоит в ограничении всемогущества государства и его представителей, может быть изменена, причем не только посредством принятия поправок, но и через придание ее положениям иного смысла в конкретизирующих законодательных актах».² Это

¹ Как заметил А.Т. Шаукунов, «вся множественность отношений власти, пронизывающая социум, корректируется органами государственной власти, но при этом и сама государственная система неизбежно подпадает под влияние социальных действий» (*Шаукунов А. Т. Некоторые проблемы теории и философии налогового права.* Алматы, 2009. С. 105).

² *Шарнина Л. А. Соотношение конституционного права и политики // Конституционное право и политика. Сб. мат-лов межд. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 112.*

относится и к смысловой корректировке положений конституции посредством их официального толкования органом конституционного контроля.

Неизбежность сочетания политического и правового аспектов в регулировании полномочий и деятельности высших органов государственной власти в литературе справедливо связывается с тем, что многие нормы, относящиеся к данной сфере, содержат определенные элементы усмотрения. Это объясняется тем, «что осуществление власти субъектами верховной власти носит преимущественно единичный неповторимый характер».³ По мнению Л.А. Шарниной, сила является более приоритетной по отношению к праву: «В случае грубого нарушения государственного порядка сила всегда впереди права – она выходит из повиновения праву и способна уничтожить его. Возможность такого рода событий, находящихся совершенно вне области права, никогда не исключается».⁴

Между правом и политикой, особенно государственной политикой, существует обратная связь, взаимное влияние. И если существование государства является объективным пределом для права, поскольку государство может его изменить, определяет правовую политику, то и право оказывается юридическим пределом для деятельности государственной власти. Правом закрепляется статус, полномочия государственных органов, пределы изменений государственной политики, право может оказаться основанием для смены государственной власти при ее нелегитимности и неправовых действиях.

По мнению С.А. Авакьяна, «конституционное право – самая политизированная отрасль права... без преувеличения можно сказать, что именно политика предопределяет саму необходимость появления конституционно-правового регулирования, его содержания».⁵

Как отмечает судья Конституционного Суда Республики Армения А.Г. Хачатрян, между правом и политикой существует тесная и неразрывная связь: «Методология их взаимосвязи предполагает, что она может быть основана в одном случае на верховенстве политики по отношению к позитивному праву, в противоположном случае на приоритете естественного права над политикой».⁶ При этом, если государство перестает выражать интересы общества в целом, возникает конфликт между правом и политикой, деформирующий механизм их связи.⁷

Политическую окраску конституционно-правовых отношений констатируют многие авторы, отмечающие, что конституционное право регулирует правовые основы политической системы, отношения, связанные с политической властью, что общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, являются политическими отношениями.⁸ При этом признается, что политическая окраска конституционных правоотношений может способствовать и отличию «предмета конституционного правового регулирования от предмета регулирования других

³ Там же. С. 113.

⁴ Там же. С. 114.

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право и политика: проблемы взаимодействия в современном мире // Там же. С. 15.

⁶ Хачатрян А. Г. Модернизация парадигмального мышления о соотношении «политизации права» и «партизации власти» в контексте культуры власти // Там же. С. 42.

⁷ Там же.

⁸ Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации. Учебник. М., 2002. С. 17; Васильев С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России. Учебник. М., 2010. С. 9, 11, 14; Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2 т. 4-е изд., перераб и доп. Т. 1. М., 2010. С. 21–33; Некрасов С. И. Политика как предмет конституционного права (идеи И. М. Степанова находят подтверждение в современной России) // Конституционное право и политика. С. 68.

отраслей».⁹ Констатируется, что конституция является не только правовым, но и политическим документом и выполняет определенную политическую функцию, поскольку «она всегда устанавливает основы организации и функционирования верховной власти, а также закрепляет принципы государственной политики, выступая тем самым одновременным регулятором политических отношений».¹⁰

Исследователи справедливо обращают внимание на то, что осмысление политической практики привело к созданию доктрины разделения властей в трудах мыслителей Европы, впоследствии закреплённой в конституционных актах.¹¹ Очевидно, конституционное право не может быть полностью свободным от своих генетических связей с политикой, тем более что в новых исторических условиях оно продолжает регулировать и сферу политики.

Право и политика неразрывно связаны со всеми сферами общественных отношений, с социальными и политическими институтами, различными социальными нормами, с общественным и индивидуальным сознанием. Во взаимодействии права и политики имеются субъективные и объективные основания и закономерности.

Право и политика как явления, существующие в сфере человеческой деятельности и сознания, в том числе индивидуальной деятельности и индивидуального сознания, зависимы от субъективных факторов, личных предпочтений и интересов. Субъективные факторы могут влиять на некоторое изменение соотношения права и политики в ту или иную сторону в зависимости от мировоззрения, ценностных ориентиров, культуры, социальных связей, места в политико-правовой сфере того или иного лица (в том числе в конституционном контроле).

Наряду с субъективными факторами действуют и «объективные предпосылки и условия, позволяющие говорить о закономерных глубинных началах тесных связей», в частности, «между конституционным правосудием и политикой».¹² «Они имеют, – пишет Н.С. Бондарь, – вневременный, неконъюнктурный характер, определяются в своей основе спецификой природы конституционной юстиции как таковой. В этом плане с известной долей осторожности можно [говорить] о наличии политико-правовых начал конституционного правосудия».¹³ При этом автор выделяет несколько аспектов объективных основ взаимосвязи политики и конституционного правосудия: «особенности самого предмета конституционного воздействия», включающего в себя прежде всего «власть (политическую и прежде всего государственную)», свободу и собственность (которая также выступает в современном обществе как власть «своего рода»);¹⁴ политико-правовое значение конституции, отражение ею в юридической форме социальных противоречий современного общества, проявляющихся в политических и экономических

⁹ Некрасов С. И. Политика как предмет конституционного права. С. 70.

¹⁰ Аничкин Е. С. Роль политического процесса в развитии Конституции Российской Федерации // Конституционное право и политика. С. 99.

¹¹ Селиванов А. А. Критический анализ влияния политики на конституционное право // Там же. С. 106.

¹² Бондарь Н. С. Конституционное правосудие в соотношении с политикой: теория и практика... без политизации // Там же. С. 515 (сохранен курсив оригинала. – С.У.).

¹³ Там же (сохранен курсив оригинала. – С.У.). В основе научного (не идеологического) анализа соотношения политики и конституционного правосудия, по мнению Н. С. Бондаря, «должна лежать конституционализация политики, ее подчинение Конституции (в том числе с помощью средств конституционного правосудия), а не политизация конституционного права и подчинение конституционного правосудия политике (курсив оригинала. – С. У.)» (Там же. С. 515).

¹⁴ Там же. С. 516.

отношениях;¹⁵ необходимость формирования «разумного правового баланса между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития»;¹⁶ единство нормативности и доктринальности как «интегральное качество» актов органов конституционного контроля, содержащих «нормативную энергию (негативную либо позитивную)» и позволяющих отражать в актах органов конституционного контроля правовое и политическое начало, содействовать «конституционализации политических явлений»;¹⁷ политико-правовую природу критериев конституционного нормоконтроля;¹⁸ «политико-правовую аргументацию актов конституционного правосудия», связь используемой при этом методологии «с активным применением политико-правовой аргументации»;¹⁹ «эволюционно-преобразовательное толкование Конституции РФ» не как изменение или корректировку норм Конституции, а как «приведение буквы Конституции РФ в соответствие с ее духом».²⁰

Конституционное право объективно неразрывно связано с политикой, является той областью права, которая регулирует вопросы, относящиеся к сфере политики и права одновременно. Конституция как основной закон жизни общества распространяет правовое регулирование не только на экономическую, социальную сферу, но и в значительной мере на сферу политики. И хотя публичное право в истории права достигает относительно высокой ступени развития на более позднем этапе исторической эволюции по сравнению с частным правом,²¹ по мере формирования правового государства возрастает и роль правового регулирования политики. Конституция в этом отношении является фундаментальным актом, закладывающим принципы и основные нормы, определяющее конституционное законодательство о началах и направлениях политики, статусе и деятельности государственных органов, их взаимоотношениях между собой, о приоритете прав и свобод граждан как важного начала деятельности государственных органов.

При этом взаимодействие права и политики реально более сложно и имеет горизонтальную и вертикальную обратную связь. С помощью права осуществляется самоограничение государства, регулирование сферы политики, воздействие на нее, в том числе со стороны общества. В сфере права, правового регулирования также принимаются политические решения, в том числе о ее регулировании. Правовая

¹⁵ Там же. С. 517. — «Осуществляя возложенные на него полномочия, — пишет автор, — КС РФ: а) дает государственно-правовую оценку и обеспечивает юридическое закрепление происходящих политических изменений, имеющих по своей сути конституционно-правовое значение; б) обеспечивает баланс коллизионных ценностей и политических интересов; в) определяет конституционные основания и пределы усмотрения законодателя при принятии тех или иных решений, совершенствовании законодательства на основе актов КС РФ; г) оказывает непосредственное влияние на проводимую государством политику в различных областях, формирование и реализацию конституционной политики государства, поскольку это касается защиты конституционных ценностей, принципов, норм Конституции в соответствии с высшими, в том числе политическими, интересами общества и государства, человека и гражданина» (Там же). Большое значение имеют «обеспечение баланса политической и экономической властей в соответствии со свободой, правами человека и гражданина», недопущение монополизма, выполнение международных обязательств страны, исключение «неправового влияния экономической власти на принятие политических решений конституционными органами» (Там же. С. 518.).

¹⁶ Там же. С. 519.

¹⁷ Там же. С. 522–523.

¹⁸ Там же. С. 523–526.

¹⁹ Там же. С. 526.

²⁰ Там же. С. 527.

²¹ См. об этом, напр.: *Ударцев С. Ф.* Правовая политика, систематизация законодательства и эволюция права // Право и политика. Международный научный журнал. 2011. № 5. С. 739–751.

политика имеет два важных взаимосвязанных момента: приобретение правовых качеств политикой и политическое определение, регулирование правовой сферы, принятие политических решений относительно правовой сферы, правового регулирования и правоприменения. Но и этот второй момент должен основываться на общих правовых нормах, как правило, закрепляемых в конституциях.

В разных ситуациях импульсы активности и направленности действия исходят то из сферы политики в отношении права, то из сферы права в отношении политики, при этом связывая их между собой многочисленными нитями взаимодействия и взаимозависимости. И право регулирует политику, и политика определяет правовое регулирование, вплоть до принятия политических решений об изменении законодательства и конституции в какие-то моменты исторического развития в соответствии с потребностями времени.

Историческое взаимодействие права и политики может происходить в разных формах и на различном уровне – местном, региональном, национальном, международном. В обычных ситуациях доминирующими институтами этого взаимодействия являются законодательство и государство, определяющее и политику, и законодательство. В чрезвычайной исторической ситуации, на своеобразном перекрестке исторического развития, из глубин право и правового сознания общества на первый план выдвигается естественное право и соответствующее ему законодательство, а также народы, нации, социальные классы, элитные группы как субъекты политики, играющие важную роль в такой ситуации, и трансформируемое под давлением исторических событий государство.

Законодательство и прежние структуры, органы и формы государства, а также иные элементы политической системы общества могут быть значительно изменены под влиянием фундаментальных исторических экономических и политико-правовых регуляторов, а также действующих глобальных и исторических социально-политических сил.

По мере вхождения общества в режим более спокойного и устойчивого (например, послереволюционного) развития постепенно восстанавливается приоритетное значение новой формирующейся системы права и нового или значительно обновленного государства как основных институциональных форм взаимодействия права и политики.

В чрезвычайных исторических ситуациях известно немало случаев выхода политических и социальных сил, государственных органов за пределы действующего законодательства и сложившейся юридической модели общественной и государственной системы. Это случается в критические исторические периоды для разрешения противоречий конкретной тупиковой политико-юридической ситуации с использованием сверхзаконодательных возможностей и средств (в том числе политических, дипломатических и военных). Тем не менее, как правило, параллельно на основе естественных прав человека, нации, народа, норм международного права происходит соответствующая корректировка действующего законодательства. В такие революционные моменты особенно отчетливо видно, что законодательство нередко используется революционной властью как средство политики для защиты и удержания захваченной власти и подавления политических противников. Так было в конце XVIII в. во Франции, в начале XX в. в России, в феврале–апреле 2014 г. в Украине и т. п.

Через некоторое время, для обеспечения максимальной легитимности способов разрешения исторической ситуации, государство, стремящееся оставаться в правовом

поле, принимает систему мер для адаптации законодательства к новой исторической реальности, по возможности максимального введения этой исключительной ситуации и сопутствующей ей системы отношений в зону действия обновленного права и скорректированного механизма правового регулирования.

Конституция определяет общие начала внутренней и внешней политики государства. В связи с этим и органы конституционного контроля в сложных конфликтных ситуациях нередко оказываются на перекрестке права и политики, порой должны рассматривать правовые аспекты реальной политики, соответствие актов и деятельности государственных органов, политических партий и т. д. конституционным нормам.

Правовая политика играет важную роль во взаимодействии права и политики, в превентивном снятии социального напряжения, сокращении его роста, в разрешении возникающих общественных противоречий.

Следует отметить, что в праве буквальное содержание текста закона не всегда совпадает с фактической его реализацией в жизни. В публичном праве выделяется также «нормативная сила фактического властвования»,²² связанная с презумпцией признания правомерной существующей власти, пока не доказано обратное. Признавая это качество фактической нормативности власти, имеющей определенные пределы усмотрения, связанные с неповторимостью ситуаций и действий высшей власти, следует учитывать некоторые особенности восприятия и реализации конституции. На это обстоятельство в литературе обращается внимание как на один из факторов, приводящих к различению формальной и фактической (материальной) конституции.²³

Органы конституционного контроля, осуществляя проверку законов на соответствие их конституции, погружаются в анализ нормативных актов и конкретных ситуаций, в которых правовое и политическое тесно связаны. Не случайно исследователи отмечают, что органы конституционного контроля вынуждены использовать не только юридическую, но и политическую терминологию, учитывать некоторые политические моменты и аспекты. Так, в решениях Конституционного Суда РФ упоминается о «политической целесообразности», «учете политических факторов», «политической воле», «политических причинах»; политика характеризуется как «сфера борьбы за власть», а при обосновании решений обращается внимание на «изменение обстоятельств» и необходимость учета определенной политической ситуации, конкретных исторических условий и т. д.²⁴

В своем анализе содержания конституции органы конституционного контроля неизбежно и объективно обречены на то, чтобы для принятия правомерных решений учитывать все элементы ситуации, сложившейся в обществе в момент рассмотрения дела, – экономические, социальные, политические, международные. При этом важно, что в поле зрения этого государственного органа неизбежно остаются и политическая ситуация, политические факторы, политический подтекст обращения, политические последствия решения. Развитие политической ситуации наряду с другими факторами может содействовать определенному переосмыслению некоторых положений конституции, выявлению новых смысловых оттенков ее норм, признанию новых связей и соотношений между ними. По мнению Е. С. Аничкина, «факты нетекстуального изменения Конституции РФ органично вплетаются в основные тенденции общественно-политического развития страны на рубеже XX–XXI вв. и

²² Шарнина Л. А. Соотношение конституционного права и политики. С. 115.

²³ Там же.

²⁴ См., напр.: Аничкин Е. С. Роль политического процесса в развитии Конституции РФ. С. 101–102.

являются их своеобразным формализованным выражением. К числу таких тенденций относятся, в частности, усиление центростремительных начал в развитии отношений между Российской Федерацией и ее субъектами; укрупнение субъектного состава Российского федеративного государства; централизация управления; огосударствление местного самоуправления; резкое сужение законотворческих полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения; выхолащивание сферы остаточного ведения субъектов РФ. Перечисленные направления политического развития в силу своей важности, кардинальности и масштабности объективно оказывают очевидное (текстуальное) влияние на текущее законодательство и латентное (нетекстуальное) влияние – путем “преобразования” на Основной Закон государства».²⁵

Органы конституционного контроля играют важную роль в условиях мирового экономического и различных политических кризисов. При этом в разных социальных, экономических и политических условиях, с учетом исторических традиций и сложившейся ситуации, органы конституционного контроля в различных странах могут занимать отличные позиции по одним или сходным вопросам, принимать порой противоположные решения. Но во всех случаях они ищут разумные основы выхода из кризиса, соизмеряя критерии конституционности, прав и свобод человека и гражданина с жесткими реалиями кризисного периода.

В условиях социальной и политической нестабильности органы конституционного контроля разных стран вынуждены с позиций основных законов своих стран порой выступать за сглаживание правовой политики государственных органов, снятие социальных противоречий, против тех крайностей и радикальных мер правительств, которые затрагивают права и свободы граждан. Особенно это касается стран, попадающих в эпицентр кризиса, правительства которых принимают жесткие меры по увеличению налогов, уменьшению социальных гарантий, меняют условия сокращения и увольнения работников, вводят меры по экономии бюджета порой за счет социальных расходов (в частности, как условие предоставления финансовой помощи ЕС, МВФ).

В целом, право и политика тесно взаимосвязаны между собой, совместно участвуют в определении направленности общественного развития, поддерживая друг друга. Важную роль в обеспечении их позитивного взаимодействия и устойчивого развития общества принадлежит конституции и органам конституционного контроля.

²⁵ Там же. С. 104–105.