ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

УДК 342.5

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОЛИТИКИ И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Баранов Павел Петрович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

Аннотация

Автором проанализированы основные направления воздействия политики на конституционное право и выявлены направления обратного влияния конституционного права на политику в современной России. В статье показана, существующая тесная двусторонняя взаимосвязь политики и конституционного права. Автор выделяет несколько важнейших блоков общественных отношений в политической сфере, регулируемых конституционным правом. Обозначены каналы воздействия политики на конституционное право: государственное ценностно-ориентационное политическое воздействие, политическое регулирование и политическое информационное воздействие. Автор предлагает выделять такие разновидности воздействия политики на конституционное право, как чрезмерное, интенсивное, умеренное и слабое.

Ключевые слова: *Законодательство, конституционное право, конституционное правосудие конституционный контроль, публичная власть, политика, политология конституционного права, политическая конкуренция, политическое воздействие.*

В самом общем виде политика выступает как всесторонняя деятельность государства и других политических институтов, направленная на решение задач, стоящих перед обществом. Политика является многоплановым явлением, имеющим бесчисленное количество измерений. Круг субъектов политических отношений также очень широк и разнообразен. Однако главной движущей силой политики является публичная власть, которой обладает государство как политическая организация общества в целом.

Политика неразрывно связана с правом, которое по содержанию, как известно, является системой юридических норм, а по сущности – общей волей всех субъектов общественной жизни, направленной на закрепление и осуществление основных интересов людей и основанной на представлениях об уровне необходимой свободы и социальной справедливости. Однако в юридических нормах получает свое закрепление не всякая воля людей, а только официально признаваемая и поддерживаемая государственной властью. Соотношению политики и права придается особое и очень важное значение. Часть авторов в этой связи предлагает выделить специальную отрасль научного и практического знания, так называемое, «политическое право», к которому, в первую очередь, необходимо относить значительную часть норм конституционного права, а также норм иных отраслей права, регулирующих различные политические процессы и адресованных участникам политических

отношений, в частности, публичным органам власти. В этой связи предлагается ускорить работу по систематизации и структурированию данной отрасли права в целях выработки формального источника политического права. В этом случае все политические практики можно будет свести к трем основным сферам: повседневной и текущей политической деятельности граждан, политическому обеспечению избирательного процесса и практике принятия политических решений органами публичной власти [1. С. 26 – 27, 30].

Вопрос о соотношении политики и права традиционно является дискутируемым. Уже в самих подходах к рассмотрению данного соотношения всегда присутствует следование определенной политической конъюнктуре. В юридической науке по вопросу о соотношении политики и права традиционно выделялись три подхода. Первый подход – этатистский, который исходит из приоритета политики над правом, когда право рассматривается как придаток государства. Как отмечают исследователи, в частности, в нашем государстве в советский период на протяжении многих десятилетий право рассматривалось в так называемом «утилитарно прагматическом» ключе, не как самостоятельная ценность, а как специальный инструмент и орудие власти для оформления и легитимизации соответствующих политических решений. Такая ситуация, однако, не исключала мирного сосуществования принудительной и воспитательной функций права [2. С. 152]. Второй подход основан на естественно-правовых идеях, неотчуждаемости субъективных прав человека и на приоритете права над политикой и государством. В этом случае право предстает собой не только набор соответствующих норм, но и в целом олицетворяет идеи гуманизма и справедливости, выступая главной преградой на пути узурпации государством всей власти в обществе. Третий, на наш взгляд, наиболее сбалансированный подход, исходит из того, что между политикой и правом существует внутренняя глубокая фундаментальная двусторонняя взаимосвязь, говорящая о том, что эти сложные социальные явления не могут существовать друг без друга. Именно такая двустороння связь, с одной стороны, позволяет политике использовать возможности права как важного средства управления делами общества, а с другой – дает возможность быть мощным средством поддержки политики, и контроля за этой политикой.

Таким образом, вопрос о соотношении политики и права никогда не потеряет своей актуальности. Не вызывает сомнения и тот факт, что целый блок политических решений государства по вполне объективным обстоятельствам может находится в неправовом или надправовом поле. Так, например, анализируя проблему реализации политической воли государства посредством «надзаконодательного усмотрения», отдельные исследователи даже предлагают ввести в научный оборот категорию «политическое усмотрение», которая характеризовала бы деятельность государства по реализации своих государственных политических функций, опирающуюся на отраженные в Конституции РФ политические и идеологические установки, восходящие к воле народа [3. С. 66].

Не вызывает сомнения, что особое место среди отраслей права занимает конституционное право, которое наиболее тесно связано с властью, политикой и политическими отношениями. Именно конституционное право регламентирует процесс создания самого позитивного права. Государственная власть посредством специально уполномоченных на то органов непосредственно учувствует в создании отрасли конституционного права, и именно государственной власти отдана прерогатива выработки и принятия основных политических решений. Одновременно конституционное право устанавливает и закрепляет основные правила для государственной власти, формы ее организации и принципы функционирования. Испанский ученый Д. Валадес очень точно подмечает, что Конституция не устанавливает точку равновесия, ее нахождение является вопросом политики [4. С. 77].

Наиболее сильное воздействие политики на конституционное право осуществляется в сферах правотворчества и правореализации.

Во-первых, политика активно влияет на формирование конституционной доктрины. В российском обществе, в котором происходят процессы серьезной поляризации и диффе-

ренциации политических интересов, наука конституционного права значительно политизируется. Как правило ей приходится соответствовать политической ситуации, сложившейся в российском обществе, участвуя в выработке различных путей и направлений проведения конституционного реформирования в стране. При этом конституционная доктрина никогда не может и не должна оставаться исключительно «политической» наукой, как и наоборот, исключительно «юридической».

Во-вторых, политика принимает активное участие в формировании конституционных принципов, идеалов и ценностей, которые в целом характеризуют достигнутый уровень общественной правовой и политической культуры.

В-третьих, политика и государственная власть посредством правотворчества создает и учреждает конституционные нормы, содержащие в себе политические идеи и правовые идеалы российского общества.

В-четвертых, политика участвует в выстраивании и поддержании на должном уровне всей системы источников конституционного права, основываясь на социально-экономической и политической ситуации в российском обществе.

В-пятых, политика с использованием инструментов государства активно влияет на реализацию конституционного права через различные формы: соблюдение, исполнение, использование и применение конституционных норм. Такое широкое влияние политики на российское конституционное право позволяет ей устанавливать и поддерживать конституционный порядок в обществе.

В-шестых, политика посредством государственного принуждения обеспечивает всестороннюю охрану конституционного порядка, господствующих в обществе конституционно-правовых отношений.

Вместе с тем, исходя из двусторонней связи политики и конституционного права можно выделить несколько направлений обратного влияния конституционного права на политику.

Во-первых, конституционное право является главным средством определения границ вмешательства государства в частную жизнь граждан. Особое значение в данном случае придается конституционному закреплению основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также ситуаций, когда данные права и свободы могут быть ограничены.

Во-вторых, конституционное право, устанавливает официальные рамки политической деятельности и легализует ее. Поэтому политический курс страны, воля руководителей государства и властных структур воплощается в конституционном законодательстве.

В-третьих, конституционное право устанавливает возможность осуществления эффективного конституционного контроля за функционированием всего механизма российского государства, включая юридические гарантии должного поведения государственных органов перед населением.

В-четвертых, конституционное право, устанавливая основания, формы, методы и границы государственного принуждения, выступает важнейшим средством легитимации политического принуждения в российском обществе, делая его официальным и публичным. Значительную роль в данном процессе играют органы правоохранительного назначения, в частности, Конституционный суд Российской Федерации.

Тесное взаимодействие и глубокое взаимопроникновение политики и конституционного права в практической области находят свое выражение в целом ряде теоретических понятий и категорий. В своей системе и относительной автономности эти понятия и категории дают возможность говорить о самостоятельном выделении политологии конституционного права, как теоретическом политологическом измерении конституционного права и его закреплении в конституционно-правовой доктрине. Следует отметить, что в отечественной юридической литературе автором данной статьи и профессором В.Ю. Шпаком уже ставился вопрос о подобной характеристике российского права [5. С. 7 – 15].

На наш взгляд, политика конституционного права в современном содержательном выражении выступает как практическая технологическая деятельность политико-властных субъектов в конституционно-правовой сфере российского общества, а самостоятельная конституционно-правовая политика является весьма существенным направлением деятельности политических субъектов, при котором она обуславливается верховенством конституционного права и стремлением его постоянно совершенствовать в соответствии с новейшими политическими задачами.

Конституция любого государства всегда является политико-правовым документом, в котором политика и право неразрывно связаны. Особую важность в данной связи приобретает проблема соответствия реально существующих политических практик конституционному тексту. Надо признать, что в тексте современной российской Конституции изначально заложены предпосылки для последующих противоречий между политикой и правом, ведущие к коллизиям и пробелам, которые приходится разрешать и восполнять, ибо они сказываются на конституционно-правовых основах стабильности российского государства и общества.

Существующие противоречия между правом и политикой в Конституции РФ можно, на наш взгляд, свести к тому, что ее программный характер, основанный на закреплении «традиционных» и отвечающих многочисленным международным стандартам принципов общественно-государственного устройства и приоритета прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (гл. 1 и 2 Конституции РФ) несколько нивелируется механизмом жесткого осуществления публичной власти не гибким бюрократическим государственным аппаратом (гл. 4-8 Конституции РФ). Одновременно в тексте Конституции РФ практически не получили своего внятного и необходимого закрепления обязанности государства по реализации социальных функций, не урегулированы механизмы ответственности органов государственной власти и должностных лиц за невыполнение обязанностей по обеспечению прав и свобод граждан, в частности, в социальной сфере. Другими словами, программный характер Конституции на практике не смог реально привести к серьезным и качественным социально-экономическим переменам, так как в тексте Основного Закона нашей страны, к сожалению, не закреплены обязанности органов власти и должностных лиц по планированию, организации и осуществлению модернизационных программ и проектов социального характера.

Не вызывает сомнения, что содержание главы 1 и 2 Конституции РФ на соответствующем этапе развития российской государственности были своеобразной законодательной попыткой показать, что демократическая Россия отказывается от гипертрофированного государственного начала в ущерб общественному, от всяческих злоупотреблений властью, которые были характерны для прошлых периодов развития российской государственности. Конечно же дистанция между должным и сущим немалая. И провозглашение в ч. 1 ст. 1 Российской Федерации правовым государством ко многому обязывает, несмотря на то, что правовое государство – это не конечный пункт, а длительный и непрерывный процесс. К тому же, ни Конституция, ни законодательство не содержит определения правового государства. Нет этого общего определения и в практике судебного конституционного контроля. По причине того, что наша страна очень длительное время жила в условиях примата политики над правом и игнорирования неотъемлемых прав личности, существующий конституционный механизм концентрации и жесткой централизации власти немыслим без достаточной проработки конституционных пределов государственной власти, соблюдение которых должно контролироваться судебной системой в соответствии с принципами народовластия и свободы личности.

Конституционное право выступает важнейшим регулятором властных отношений, всей политической деятельности и практики, устанавливая четкие границы и рамки прав и полномочий субъектов этих отношений и этой деятельности. С другой стороны политика активно воздействует на конституционно-правовые нормы, наполняя их политическим со-

держанием. Таким образом, конституционное право регулирует отношения между основными институтами политической системы, устанавливая правовой статус этих институтов и правовые формы отношений между ними. Конституционное право регулирует несколько важнейших блоков общественных отношений, связанных с политической сферой. Первый блок – это права и свободы человека и гражданина, в том числе, политические права, и свободы. Второй блок – это организация высшей государственной власти, основанная на принципах народного суверенитета, представительного правления, разделения властей, правового и социального государства. Третий блок – это федеративное национально-территориальное государственное устройство Российской Федерации. Четвертый блок – это принципы внешнеполитической деятельности российского государства, регулирование вопросов войны и мира, вопросы соотношения международных и внутригосударственных законодательных актов, определение полномочий государственных органов по заключению, ратификации и денонсации международных договоров, сотрудничество в области защиты прав человека и другие.

Однако, взаимодействие политики и конституционного права представляет собой постоянный и глубокий процесс взаимопроникновения, который включает в свою сферу всех субъектов властных отношений не только на этапах создания конституционно-правовых актов, в процессе их толкования и реализации. В политико-правовой сфере Российской Федерации существует большое число разных политических документов – доктрин, посланий, концепций, заявлений, положений и т.д., которые напрямую воздействуют на содержание конституционно-правовых норм.

Следует иметь в виду, что воздействие политики на конституционное право Российской Федерации осуществляется при помощи не только этих средств. На конституционное право постоянно воздействует широкая система таких политических средств, как: политическое сознание граждан, политическая идеология, существующая в российском обществе, политическое сознание законодателей и всего общества, функционирующие политические принципы и политический процесс в обществе, политическая информация, поступающая из средств массовой информации и социальных сетей. Исходя из этого, на наш взгляд, необходимо выделять следующие относительно самостоятельные каналы политического воздействия политики на конституционное право – государственное ценностно-ориентационное политическое воздействие, политическое регулирование и политическое информационное воздействие.

Таким образом, политическое воздействие на конституционное право Российской Федерации можно рассматривать в качестве совокупного проявления всех политических факторов, выражающих влияние различных элементов политической системы и, в первую очередь, государства. Воздействие политики на конституционное право можно рассматривать в широком плане как влияние на всю сферу конституционного права в виде конституционной доктрины и весь массив конституционного законодательства, так и в узком как влияние на отдельные институты и правовые нормы. Сам же характер такого воздействия зависит от внутренней и международной ситуации в тот или иной конкретный исторический процесс времени. Исходя из этого характер воздействия политики может существенно меняться от умеренного до интенсивного. Однако, латентный процесс воздействия политики на конституционное право Российской федерации в зависимости от той или иной реальной ситуации, складывающейся в сфере властеотношений, существует всегда и постоянно. При этом надо помнить, что в основе всего механизма воздействия политики на конституционное право лежат, конечно же, политические интересы.

По мнению некоторых авторов, в последнее пятилетие наблюдается даже чрезмерное негативное воздействие политики на конституционное право Российской Федерации при котором «право незаметно подменяется политическими или идеологическими установками, которыми можно будет оправдать любой произвол» [6. С. 164].

Можно по-разному относиться к таким категоричным выводам, но следует признать, что в последнее пятилетие конституционное право РФ находилось под сильным чрезмерным политическим воздействием политической элиты России. Отметим только наиболее существенные моменты этой политики: поправки в законы о митингах и демонстрациях, о некоммерческих организациях, о Счетной палате, а также усиление контроля за силовыми структурами и судами, крупнейшими средствами массовой информации, крупным бизнесом. Это дает основание отдельным авторам говорить о политической реакционности как векторе развития конституционного права в современной России [6. С. 46]. Также существуют мнение, что современное российское государство оказалось не готовым обоснованно, конструктивно и рационально отвечать на вызовы, обусловленные современным «политическим протестом», как и в целом двигаться по пути институционализации современной политической внесистемной оппозиции, что в конечном итоге привело к совершенно необязательному накалу страстей в области реализации института политических свобод граждан [7. С. 21 – 27].

Не со всеми такими выводами можно согласится, однако можно определенно говорить, что воздействие политики на конституционное право может быть различным по силе в зависимости от тех или иных этапов развития российского государства, состояния внешнеполитической и внутриполитической ситуации.

На наш взгляд, по этому основанию можно выделить следующие разновидности такого воздействия на конституционное право: чрезмерное, интенсивное, умеренное и слабое. Однако такое воздействие вне зависимости от его силы существует постоянно и подругому просто быть не может.

Умеренное и слабое воздействие политики на конституционное право существовало в те периоды развития нашего государства, когда властные структуры и политические элиты считали, что в обществе существует стабильный, устойчивый политический режим, тогда как представители оппозиции считали эти этапы развития государства периодами застоя, стагнации и загнивания. В последнее время в связи с международной и внутренней угрозой терроризма появилась необходимость в интенсивном политическом влиянии на конституционное право и законодательство, а в целом это вылилось в создание новой силовой структуры в нашей стране в виде Национальной гвардии, призванной заниматься борьбой с терроризмом и организованной преступностью. Причем эта структура является федеральным органом исполнительной власти, что потребовало подготовить и принять целый пакет федеральных законодательных актов. В связи с принятием федерального закона «О войсках Национальной гвардии Российской Федерации» внесены изменения в двадцать пять действующих законов, а четыре закона были отменены.

В свете рассматриваемой проблемы весьма важным представляется деятельность Конституционно суда Российской Федерации, который решает, с одной стороны, исключительно вопросы права, но в то же время вынужден учитывать влияние политики, что отражается на содержании правовых позиций, мотивировок и суждений, которые содержатся в вырабатываемых решениях. Эти решения Конституционного суда РФ, связанные с оценкой конституционности тех или иных правовых норм, имеющих уже политический характер, вырабатываются на таких критериях оценки этих норм, как принципы справедливости, равенства, соразмерности целесообразности и разумности. Судьи Конституционного суда РФ при определении конституционности тех или иных нормативно-правовых актов берут во внимание и учитывают существующие особенности внутренней и внешней политики Российской Федерации в тот или иной период времени. В связи с этим, всем достаточно очевидно, что многие позиции и выводы Конституционно суда РФ имеют конечно же выраженный политический характер. Однако, как отмечают некоторые исследователи данной проблемы, тот факт, что Конституционный суд Российской Федерации зачастую при вынесении решений руководствуется факторами не только правового, но и политического характера, еще не означает того, что подобного рода факторы, хоть их и нельзя пол-

ностью игнорировать, должны ложиться в основу принимаемого решения. Так называемые «внеюридические обстоятельства» должны всегда оставаться факультативными и учитываться в процессе осуществления конституционного правосудия в случае, когда они оказывают непосредственное воздействие на реализацию конституционно-правовых норм [8. С. 123 – 124].

С другой стороны, некоторые исследователи, рассматривая участие органов конституционного правосудия в обеспечении политического процесса, предлагают наделить данные органы дополнительными функциями по оценке конституционности тех или иных публичных политических решений, а также создавать и утверждать специальные нормы, регулирующие осуществление своих полномочий, так называемыми, «профессиональными политиками» [1. С. 30].

Нельзя не напомнить и о необходимости развития институтов политической конкуренции в Российской Федерации. Непосредственные основы политической конкуренции заложены в тексте Основного Закона Российской Федерации и призваны служить одним из гарантов стабильного и планомерного развития ее правовой и политической системы. В идеале в политической конкуренции должны быть заинтересованы сами участники политических отношений, так как именно политическая конкуренция является одним из стимулов улучшения государственно-властной деятельности [9. С. 33 – 37]. Однако, не смотря на тот факт, что основные конституционно-правовые предпосылки реализации принципов политической конкуренции в нашем государстве созданы, в последнее время сама эта идея не находит действительного понимания властвующих политических элит.

Подводя итоги всего вышесказанного, следует сделать вывод о том, что процесс двустороннего взаимодействия политики и конституционного права в Российской Федерации в идеале должен носить глубоко гармоничный и уравновешенный характер. Политика современного российского государства всегда должна быть конституционно-правовой, постоянно находиться в конституционно-правовом поле, чтобы исключить любой произвол, насилие и различные антигуманные акции со стороны властей. В этой связи хочется только надеяться на разумность и мудрость современной политической власти России, способной самоограничить себя конституционно-правовыми рамками.

Литература

1. *Погодин А.В.* Взаимодействие политики и права и проблемы правореализации в политической сфере // Уч. Зап. Казанского ун-та. Сер. Гуманитарные науки. Вып. № 4. Т. 154. 2012.
2. *Гришнова Е.Е.* Политика и право: вектор взаимодействия // Теория и практика общественного развития. Вып. № 3. 2010.
3. *Шарнина Л.А*. Основания выделения политического усмотрения в конституционном праве // Юридический мир. 2015. № 1.
4. *Валадес Д.* Конституционные проблемы правового государства. М., 2009.
5. *Баранов П.П. Шпак В.Ю.* Политическое право в многообразии своих определенностей: философский анализ // Философия права. 2007. № 1.
6. *Шаблинский И.Г.* Развитие российского конституционного права в 2009 – 2014 годах и состояние демократических институтов // Вопросы правоведения. 2016. № 11.
7. *Шевердяев С.Н.* О некоторых общих аспектах развития российского конституционного права в контексте актуализации темы политического протеста // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7.
8. *Джагарян А.А*. Вмененная безупречность: решения Конституционного суда Российской Федерации и правовое качество. Ответ на статью А. Петрова // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2.
9. *Оспанов Т.А*. К вопросу о политической конкуренции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.

Baranov Pavel Petrovich, Doctor of Law, Professor, the head of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: pravosoznanie@gmail.com

SOME PROBLEMS OF RELATIONS POLICY AND CONSTITUTIONAL LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The author analyzes the main directions of the policy impact on the constitutional right direction and found inverse effect of the constitutional right to a policy in modern Russia. The article shows, the existing close bilateral relationship of politics and constitutional law. The author identifies several key units of public relations in the political sphere governed by constitutional law. Marked channels of policy effects on Constitutional Law: State of value-orientation political influence, political management and political information influence. The author proposes to allocate these kinds of policy influence on constitutional law, as excessive, intense, moderate and weak.

Keywords: *The law, constitutional law, constitutional justice constitutional control, public power, politics, political science, constitutional law, political competition, political impact.*

References

1. *Pogodin A.V.* Vzaimodeistvie politiki i prava i problemy pravorealizacii v politicheskoy sfere // Uch. Zap. Kazanskogo un-ta. Ser. Gumanitarnye nauki. Vyp. № 4. T. 154. 2012.
2. *Grishnova E.E.* Politika i pravo: vektor vzaimodeistviya // Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya. Vyp. № 3. 2010.
3. *Sharnina L.A.* Osnovaniya vydeleniya politicheskogo usmotreniya v konstitucionnom prave // Yuridicheskiy mir. 2015. № 1.
4. *Valades D.* Konstitucionnye problemy pravovogo gosudarstva. M., 2009.
5. *Baranov P.P. Shpak V.Yu.* Politicheskoe pravo v mnogoobrazii svoih opredelennostey: filosofskiy analiz // Filosofiya prava. 2007. № 1.
6. *Shablinskiy I.G.* Razvitie rossiyskogo konstitucionnogo prava v 2009 – 2014 godah i sostoyanie demokraticheskih institutov // Voprosy pravovedeniya. 2016. № 11.
7. *Sheverdyaev S.N.* O nekotoryh obschih aspektah razvitiya rossiyskogo konstitucionnogo prava v kontekste aktualizacii temy politicheskogo protesta // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 7.
8. *Dzhagaryan A.A.* Vmenennaya bezuprechnost': resheniya Konstitucionnogo suda Rossiyskoy Federacii i pravovoe kachestvo. Otvet na statiu A. Petrova // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2014. № 2.
9. *Ospanov T.A.* K voprosu o politicheskoy konkurencii v konstitucionnom prave // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 3.