

УДК 340.111

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВА  
И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ  
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ***А.В. Погодин***Аннотация**

В работе рассмотрены критерии выделения в политической системе общества той или иной социально-политической практики, дана их теоретическая характеристика, показана роль правореализации в политической сфере. Сформулировано и аргументировано предложение о расширении юрисдикции Конституционного суда Российской Федерации.

**Ключевые слова:** политическое право, политический кодекс, правореализация в политической сфере.

---

Политика, если не учитывать ее международную составляющую, как специфическая система практик в структуре жизнедеятельности человека, социальной группы, общества, государства, следовательно, материальный источник правообразования, детерминирует национальное право, прежде всего политическое право, и в генезисе первична. Вместе с тем она объективно нуждается, как и любая общественно значимая практика (и даже в большей степени), в социально-целесообразной упорядоченности, структурно-функциональной стабильности и защите от произвола. Поэтому ее основное содержание, сложные политические ситуации и формы проявления являются объектом правового воздействия. В этой части политика подчинена действующему праву и должна функционировать в соответствии с правовыми требованиями, что, собственно, и происходит в процессе правореализации. Однако эта, казалось бы, вполне очевидная и убедительная формула не охватывает всего многообразия взаимодействий права и политики в современных условиях. Рассмотрим некоторые актуальные проблемы.

1. В Российской Федерации существуют различные относительно самостоятельные традиционные и инновационные политические, точнее, социально-политические, практики (а в перспективе неизбежно появятся новые их разновидности) и соответствующие им виды правореализационной деятельности. Это практика проведения референдума, избирательная практика, практика принятия политического решения в форме Закона, митинговая практика и т. п. По содержанию и функциональной роли в социальной системе это однопорядковые феномены, у них много общего с точки зрения целей, субъектного состава, средств и методов деятельности. Но есть и свои особенности. Критериями выделения в структуре политики (политической системы общества) той или иной практики служат:

- наличие собственной локальной идеологии (идеология референдума, идеология выборов и т. д.);
- своеобразии предметно-практического содержания и ценностей, которые создаются в пределе конкретной практики;
- собственные функциональные организационные институты.

Каждая социально-политическая практика (чисто политическая практика – довольно редкое явление, большинство из них – синтез социального и политического) по мере возникновения и развития становится материальным источником формирования одноименного правового института. Политический правовой институт, наряду с иными социально-политическими нормами, например, нравственностью, обычаями, корпоративными нормами конкретной практики, призван регулировать ее не только потенциально, на формально-правовом уровне, но и реально – через правореализацию. Корреспондирующий с социально-политической практикой правовой институт (с избирательной практикой – избирательное право, с митинговой практикой – митинговое право) можно рассматривать в качестве дополнительного критерия существования и выделения на теоретическом уровне в политической системе конкретной практики.

Все эти правовые институты объединяются в политическое, конституционное – в классической терминологии, право. Именно оно, а не все объективное право, непосредственно взаимодействует с политикой. Именно его реализация делает политическую практику легально упорядоченной, функционально стабильной и защищенной. Отдельные нормы других отраслей, так называемые отсылочные нормы, также влияют на те или иные явления, отношения и процессы конкретной практики и всей политики в целом. В частности, некоторые уголовно-правовые нормы определяют составы политических преступлений (преступлений в политической сфере) и наказаний, содержат запреты и императивные предписания субъектам наиболее значимых политических отношений. Нормы финансового права регулируют движение денежных средств в политике и т. п.

Резюмируя, необходимо заметить: политическое право – это динамично развивающаяся, но пока не в полной мере структурированная и дифференцированная отрасль, в которую входят не только часть норм конституционного права (нормы политических правовых институтов), но и некоторые нормы уголовного, административного, финансового права и нормы других отраслей, адресованные участникам политики и регулирующие их деятельность. Поэтому возникла потребность в систематизации существующих норм и создании политического кодекса – формального источника политического права. Такая кодификация позволит заложить необходимое, особенно в период модернизации, нормативно-правовое основание для усиления организующе-стабилизирующего воздействия права на политику, а создание кодекса можно расценивать как элемент модернизации политико-правовой сферы.

2. Если обобщить и сгруппировать социально-политические практики и представить структуру политики и правореализации в политической сфере на макроуровне, можно выделить три подсистемы.

Во-первых, практика реализации гражданами, их объединениями и представителями государства (без их участия такая реализация проблематична) политических прав, обязанностей, запретов, ограничений, мер политико-юридической

ответственности с целью выявления и (по возможности) согласования личных, групповых, общественных и государственных интересов, потребностей, притязаний и предпочтений, а также их идеологическое обоснование и предложения по механизмам осуществления. Это разнообразные традиционные (пикетирование, плебисцит, митинг, забастовка и т. д.) и инновационные практики, например, предварительное голосование – праймериз, форум в Интернете. В этом сегменте политики вырабатывается и аккумулируется (или нет, если граждане социально-политически неактивны) необходимое и достаточное политическое и социально-психологическое давление, генерируется критически высокое напряжение социально-политической энергии социума, которое вынуждает профессиональных политиков действовать правомерно в процессе принятия решений и проводить политику с учетом требований народа. Не случайно говорят, что политика начинается там, где затрагиваются законные интересы многих людей, и политика есть искусство выявления и согласования интересов человека, социальной группы, общества, государства. Это широко распространенное среди политологов определение необходимо уточнить: политика есть искусство выявления и согласования в пределе правовых регламентов и процедур интересов человека, социальной группы, общества, государства.

Во-вторых, цикличная практика избрания и назначения высших должностных лиц на федеральном, региональном уровне и уровне местного самоуправления. Сущность этой практики выражена в известном определении: политика – борьба за государственную власть и – добавим с учетом современных реалий – власть местного самоуправления в соответствии с правовыми требованиями. Например, на федеральном уровне – избрание президента РФ, депутатов Государственной Думы, формирование Совета Федерации и Правительства РФ. В границах этой трудно регулируемой и противоречивой правореализационной практики также выявляются интересы, требования, предпочтения социума и государственных чиновников, власть преобладающих, но ее основное функциональное предназначение – отбор и формирование корпуса профессиональных политиков и ранжирование формальных и неформальных лидеров (легализация и легитимация политической элиты).

В-третьих, системообразующая для политики и социума практика принятия политического решения (и технологии его реализации) с использованием той или иной формы права в соответствии с политико-правовой аксиомой: закон есть мера политическая. Это специфическая, прежде всего правореализационная деятельность профессиональных политиков законодательного органа власти различного уровня и иных субъектов-участников, например, лоббистов, чиновников исполнительной власти, а также граждан и политиков во время референдума, и результаты такой деятельности.

К ней же – по факту делегирования политических полномочий – относится самостоятельная политикоустанавливающая деятельность представителей исполнительной власти, связанная с принятием второстепенных решений в форме подзаконного нормативно-правового акта (эти решения порой существенно корректируют политику). Хотя в идеале с позиции теории разделения властей, системы сдержек, механизмов их взаимодействия – и к этому надо стремиться в ходе модернизации государства – чиновники исполнительной власти, даже правительство,

не должны становиться конкурирующим центром политической власти, а только участвовать в ней по мере необходимости, например, осуществлять анализ и давать заключение об источниках финансирования политического решения. Для высших инстанций и всей вертикали исполнительной власти самое главное – создавать условия для реализации политических решений всеми субъектами, в том числе политиками, и самим неукоснительно реализовывать их. Заметим: без и вне политического права, без его влияния в процессе правореализации в политической сфере выстраивание такой системы государственной институционализации политики невозможно.

Каждая из вышеозначенных подсистем политики (они должны, что трудно достижимо в реальной действительности, переходить одна в другую, дополнять друг друга и взаимодействовать как целостная система, которую право и правореализация обязаны нормативно и функционально обеспечивать) на макроуровне по-разному влияет на политическое право: первые две – как материальные источники правообразования, прежде всего, соответствующих политических правовых институтов, третья – и как материальный источник, и как структурно-функциональный источник правотворчества. Иными словами, наиболее ощутимо на политическое право воздействует – изменяет, дополняет, отменяет, создает новые нормы – деятельность профессиональных политиков (а также, как исключение, чиновников исполнительной власти) и, в отдельных случаях, решения референдума.

Вообще третья подсистема занимает особое место в структуре политики и играет исключительно важную роль в формировании не только политического, но и всего объективного права. Именно этот вид социально-политически-правовой деятельности и ее субъекты в конечном итоге определяют содержание и качество права, а политика находит концентрированное и формально-определенное выражение в системе политических решений, облеченных в форму права, например, в форму Закона, Указа.

Можно сказать и так: объективное право – это формализованная и переведенная в плоскость нормативно-правовых предписаний легальная политика государства и общества. Причем легальная политика, что особенно отчетливо видно на примере практики принятия политического решения, как правило, имеет социальное содержание, ибо большинство политических решений основано на конкретной социальной практике и ориентировано на решение конкретных социальных задач. Вот почему политика имеет ту или иную социальную составляющую: в этом смысле она всегда наполнена конкретным социально-предметным содержанием и социально ориентирована. Есть налоговая политика, политика ипотеки, экологическая политика и т. д.

Иными словами, политика как императивное решение в форме права является обязательным элементом структуры любой общественно значимой практики. Вместе с тем она существует и как относительно самостоятельная система социально-политических практик. Поэтому можно выделить в социальной системе столько разновидностей политики, сколько общественно значимых практик функционирует в государстве и обществе и подвергается политико-правовому воздействию.

Однако некоторые политические решения профессиональных политиков, как правило, неизвестные обществу, осуществляются в виде устно-артикули-

рованного приказа, соглашения, договоренности. Нередко, что особенно характерно для доправового государства, они противоречат легальной политике, и тогда возникает (тактически, может быть, и оправданная, но стратегически неприемлемая) «политика двойного стандарта»: декларируется одно решение, а в жизнь претворяется иное, причем оно обязательно для исполнителей. В этом случае влияние политики на право и обратное влияние права на политику минимально. Более того, между ними, пусть даже временно и локально, возникает противоречие, поскольку в современном политическом праве (на уровне смысла его принципов, а не конкретной нормы) есть запрет на «артикулированную тайную политику». По сути, подобные решения в социально-правовом государстве – нелегальная и априори нелегитимная политика, правонарушение соответствующих субъектов, за которое должна устанавливаться адекватная юридическая ответственность. Конечно, речь не идет о государственной тайне. Она легализуется, становится законной «тайной политикой» с помощью юридических документов с грифом «секретно», что закреплено в правовых нормах.

Кроме того, не следует смешивать собственно политическое решение, например, экономическую политику закона о бюджете, с теми управленческими, организационными и процедурными решениями, которые принимаются как в устной, так и письменной форме в процессе его разработки, обсуждения и принятия, например, договоренность членов фракции о консолидированном голосовании.

3. Значимым является и вопрос о том, как право взаимодействует с политикой. С целью акцентированно-предметного и актуального ответа для практикующего в этой сфере юриста (появилась новая политико-правовая специализация) уточним исходную теоретико-методологическую позицию.

Во-первых, речь идет о политическом праве. Оно непосредственно взаимодействует с политикой, но при этом ориентировано только на наиболее значимые для государства и общества социально-политические явления, отношения, процессы и структуры.

Здесь так же, как в любой другой, например, экономической, системе практик, проявляется принцип оптимального баланса правового и внеправового регулирования (которым должны руководствоваться профессиональные политики). Наличие в политике внеправовых зон иногда приводит к тому, что действующие там нормы и стереотипы поведения используются по аналогии в политико-правовых отношениях, что не всегда дополняет и усиливает регулятивный потенциал правовых норм. Наоборот, зачастую внеправовые регуляторы вступают в противоречие с ними, и это создает проблемы правореализации в социально-политической практике.

Во-вторых, конкретная социально-политическая практика и политика в целом в процессе самоорганизации и развития постепенно структурируется и упорядочивается. Если этот процесс дополняется конструктивным, объективно необходимым и достаточным нормативно-правовым и индивидуально-правовым регулированием с последующей правореализацией, практика обретает высокую степень устойчивости как к внешним (внешняя среда), так и к внутренним деструктивным воздействиям. Однако было бы неправильно – и это подтверждает практика – интерпретировать роль права в политике как абсолютную ценность. Такой односторонний подход упрощает проблему и создает иллюзию возможности

реформирования (и даже кардинального реформирования) политики с помощью права. Ведь оно – один из инструментов ее оптимизации, и при том обоюдоострый инструмент: право позитивно и негативно влияет на социально-политическую практику. Имеются в виду не те случаи, когда сила права идет в разрез с социально-политической справедливостью и применяется против слабого (например, фабрикуются административные и уголовные дела на лидеров политической оппозиции). Подобная криминальная деятельность запрещена, а для ее субъектов – представителей правоохранительных органов и инициаторов из числа государственных чиновников, власть предержащих – должна устанавливаться повышенная юридическая ответственность, что необходимо детально прописать, в том числе и в политическом кодексе.

Право, помимо всего прочего, негативно воздействует на социально-политическую практику еще и постольку, поскольку в его структуре имеются дефекты. Практикующий юрист обязан выявлять те или иные дефекты и уметь эффективно противодействовать им. В этой связи представляется актуальной проблема обсуждения юридическим сообществом расширения юрисдикции Конституционного суда РФ и аналогичных региональных судов и подготовки по итогам обсуждения проекта соответствующего политического решения с последующим его лоббированием.

Конституционные суды способны не только блокировать дефектные нормы политического права и всего объективного права, по сути устранять элементы некачественной (ошибочной и даже – по крайней мере некоторые разновидности коррупционных норм позволяют это предположить – злонамеренной) политики, но и: а) временно – до законодательного урегулирования – в форме судебного прецедента создавать новые нормы взамен дефектных; б) осуществлять полноценное специализированное правосудие в политико-правовой сфере. Более радикальный, но вполне реальный вариант – дополнительно дать прерогативу Конституционному суду РФ создавать и утверждать (или хотя бы утверждать) правовые нормы, регулирующие основные параметры деятельности профессиональных политиков. Сегодня они принимают все без исключения решения в отношении самих себя, например, определяют материальное обеспечение политика в отставке, утверждают процедуру привлечения политика к юридической ответственности, устанавливают для себя льготы и привилегии. Это тотальное саморегулирование противоречит не только логике практикующего юриста и любого здравомыслящего и социально ответственного человека, но и сущности теории разделения властей, системы сдержек и механизмов их взаимодействия. Дело в том, что любой общественно значимой практике в большей или меньшей степени свойственно саморегулирование: сами участники доурегулируют свою деятельность, в том числе – с помощью права. Но это саморегулирование основано на нормативно-правовом регулировании со стороны внешнего, относительно независимого от условий практики, субъекта. Только тогда конкретная практика, прежде всего практика принятия политического решения государственными чиновниками федерального и регионального уровней власти, функционирует и развивается как социально-целесообразная и эффективная подсистема с минимальным количеством конфликтов и максимально допустимой позитивной результативностью для человека, социальной группы, общества, государства (и для самих политиков).

В-третьих, на взаимодействие права и политики влияют различные международные и национальные факторы. В систему факторов входят предпосылки, условия, причины, гарантии, катализаторы. Среди них есть факторы позитивного и негативного действия как на микро-, так и макроуровне взаимодействия права и политики. Практикующий юрист, особенно в сложной социально-политической ситуации, в ходе разработки ситуационного права и методики его реализации должен учитывать эти факторы. Такая аналитическая интеллектуально-эмоционально-волевая деятельность (необходимое основание эффективной правореализационной деятельности в политической сфере) возможна, если юрист обладает соответствующим теоретико-методологическим знанием. Поэтому создание знания о системе факторов позитивного и негативного влияния на взаимодействие права и политики – одна из приоритетных задач современной фундаментальной и практически-прикладной политико-правовой теории.

В-четвертых, политическое право взаимодействует с политикой в статике и в динамике. В статике, в состоянии без движения и без изменения, это осуществляется на уровне тех или иных элементов. Что это за элементы? Любая социально-политическая практика имеет вполне определенную статическую структуру, которую и закрепляет право. В ней выделяют следующие элементы.

- *Локальная идеология* в виде целей, принципов, идей, рациональных обоснований необходимости существования и перспектив развития данной практики, например, идеология референдума, идеология выборов и т. д. Она в идеальной форме, главным образом, в виде формализованного, в том числе с помощью правовых средств, знания, описывает и объясняет практику, является ее интеллектуальной квинтэссенцией, связывает и объединяет субъектов (коммуникативная функция) и одновременно служит фундаментальным средством регулирования (регулятивная функция). Право легализует исповедуемую большинством профессиональных политиков локальную идеологию, придает ей статус государственной официальной идеологии с помощью исходных норм – норм целей, норм деклараций, норм дефиниций, норм идеологем, норм принципов, норм задач, норм условий, норм идеалов-ориентиров.

- *Субъекты* – физические праводеспособные лица, например, депутат, избиратель, представитель избирательной комиссии, организатор митинга и т. п. Они обладают тем или иным уровнем политико-правового сознания и действуют либо в соответствии со своими интересами, либо, как правило, представляют интересы групп людей, объединенных в государственные или негосударственные политические институты. Есть специальные общие нормы правосубъектности, нормы дефиниции, статусные нормы, нормы компетенции, которые идентифицируют субъектов социально-политической практики, создают исходную нормативную базу их легальной деятельности в рамках политико-правовых отношений.

- *Политические организационные институты*, формирующиеся в процессе становления и развития конкретной социально-политической практики и обеспечивающие ее устойчивое функционирование, например, избирательная комиссия, партия, законодательный орган. Важную системообразующую роль играют функциональные институты и, прежде всего, институты развития, наиболее конкурентоспособные, оптимальные для развития практики и социально-

целесообразные организационные структуры совместной деятельности субъектов. В этих институтах и с их помощью создаются основные ценности данной социально-политической практики.

Наряду с функциональными действуют иные системодополняющие государственные и негосударственные институты, например, правоохранительные органы, суды, СМИ, адвокатура. Они, в частности, поддерживают порядок, охраняют и защищают законные интересы субъектов социально-политической практики. Все институты данной практики образуют ее организационную инфраструктуру. В праве не может не содержаться перечень и описание легальных организационных институтов. Учредительные нормы, нормы дефиниции, нормы компетенции, статусные нормы, нормы сроков устанавливают порядок учреждения, реорганизации и ликвидации, статус, компетенцию, пространственно-временные параметры, финансовые и другие аспекты деятельности функциональных институтов, а также пределы «вторжения» в социально-политическую практику системодополняющих институтов.

- *Результаты* – ценности, которые создаются самостоятельно субъектом или совместно с другими субъектами в рамках созидательных возможностей функциональных институтов данной практики. Это, например, политическое решение, результаты голосования, выявление экономического интереса той или иной социальной группы. В праве содержатся не только качественные показатели и перечень-наименование ценностей социально-политической практики, но и порядок их регистрации, учета и хранения.

- *Ресурсы* – материальные и иные ресурсы, необходимые для функционирования практики, а также различные средства, инструменты и технологии, оптимизирующие и повышающие эффективность деятельности субъектов и институтов социально-политической практики. В политическом праве есть нормы, в которых определяется вид и мера выделяемых для практики ресурсов, закрепляются средства, инструменты и технологии их применения.

- *Формы* – внешнее выражение и фиксирование содержания и результатов практики. В праве есть перечень и описание, требования и условия составления, время и территориальные границы действия тех или иных документарных форм (правовые формы социально-политической деятельности). Это такие формы, как нормативно-правовой акт, бюллетень для голосования, акт регистрации партии и др.

- *Социально-политические нормы*, регулирующие поведение субъектов практики, например, политические обычаи, корпоративные нормы, а также правовые нормы, среди которых особо выделяются нормы-запреты, нормы-составы правонарушений в социально-политической сфере, нормы политико-юридической ответственности и нормы, определяющие порядок урегулирования политических конфликтов.

Каковы особенности взаимодействия политического права и политики в динамике? Если в статике оно включает во все основные элементы той или иной социально-политической практики, является потенциально, как объективный формально-определенный регулятор, неотъемлемой составляющей ее статической структуры, то в динамике политическое право взаимодействует с политикой как реально действующий ситуационно-объективно-субъективный



формально-определенный регулятор (ситуационное право), как средство обеспечения с эффектом высокой степени гарантированности, в том числе охраны и защиты через институты государства и общества, социально-целесообразного поведения участников конкретного политико-правового отношения (микроуровень) и всей их системы (макроуровень).

В динамике правовые нормы в правосознании конкретного правоспособного субъекта, например, профессионального политика, трансформируются в ситуационное право, способное легализовать, структурировать и упорядочить реализацию законных социально-политических интересов сторон-участников конкретной сложной социально-политической ситуации. Конечно, только в том случае и тогда, когда участники социально-политической деятельности правильно интерпретируют, с учетом объективно складывающихся социально-политических условий, требования норм политического права, адекватно осознают свои и чужие политические субъективные права и обязанности, ситуационные запреты и ограничения, меры политико-юридической ответственности, готовы ими руководствоваться и правомерно реализуют их на практике. Незнание или непонимание, в том числе ошибочное понимание, тем более – активное несогласие и даже отрицание (связанное прежде всего с деформацией политико-правового сознания субъекта) правовых регламентов и процедур выступает фактором-причиной противодействия конструктивному взаимодействию права и политики.

Таким образом, политическое право реально взаимодействует с политикой в процессе правореализации в социально-политической практике.

### Summary

*A.V. Pogodin. The Interaction of Politics and Law and the Problems of Law Enforcement in the Political Sphere.*

The paper considers the criteria for identification of particular socio-political practices in the political system of a society, gives theoretical description of these criteria, and shows the role of law enforcement in the political sphere. The proposition of expanding the jurisdiction of the Constitutional Court of the Russian Federation is formulated and proved.

**Key words:** political law, political code, law enforcement in the political sphere.

### Литература

1. Основные характеристики российской правовой действительности / Под ред. Ю.С. Решетова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2010. – 172 с.
2. Бакулина Л.Т., Губайдуллин А.Р., Погодин А.В. Реализация права. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2012. – 136 с.

Поступила в редакцию  
02.04.12

---

**Погодин Александр Витальевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Тел.: (843) 233-71-05