

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Николай Игнатьевич Матузов*

Право и политика: антиподы или союзники?

Вопрос о соотношении права и политики принадлежит к числу вечно актуальных и «остросюжетных». Вокруг него всегда велась жесткая полемика, в ходе которой ломались копыя, сталкивались аргументы и контраргументы, выяснялось, что «первично», а что «вторично», какой из двух феноменов имеет приоритет и т. д. Дискуссии продолжаются и сейчас, то затихая, то разгораясь вновь в зависимости от обстоятельств, причем это происходит не только в теории, но и на практике. До сих пор сказывается инерция старого мышления — первенствует политика, а не право. В основе же всего и вся лежит экономика, хотя экономика тоже развивается под воздействием определенной политики.

Эти споры и разногласия объясняются тем, что политика и право наиболее непосредственным и чувствительным образом затрагивают интересы различных социальных групп, слоев, классов, партий, деловых кругов, правящих элит и, конечно, граждан. Их устремления, как правило, не совпадают, а чаще всего кардинально расходятся, что неизбежно отражается на содержании и роли названных институтов. Право и политика часто оказываются на пике общественных страстей, социальных катаклизмов, противостояний. В природе никогда не было и нет идеального права и идеальной политики. Право может быть в чем-то несправедливым, ограничивающим, в частности, свободу индивида, его «желания и хотения»; а политика тем более редко бывает мудрой, гуманной и всеми одобряемой. Так что известные расхождения всегда остаются. Но противоречия и борьба в науке — это не всегда плохо. Академику П. Капице принадлежат слова: «Если в науке нет противоречий и дискуссий, значит, она движется на кладбище».

Между правом и политикой изначально не было и, вероятно, в принципе не может быть *полной гармонии*, но это не означает, что они обречены только на конфронтацию. Им вовсе не обязательно быть непримиримыми антиподами.

* Профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Professor of Theory of State and Law Department of Saratov State Juridical Academy, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Science Worker of the Russian Federation.
E-mail: unatascha@yandex.ru.

Более того, у права и политики есть ряд общих свойств и предназначений — регулятивно-направляющее воздействие на социальную жизнь, происходящие в ней процессы; властные начала; отражение в праве некоторых совпадающих требований; в значительной мере единое поле действия и цели.

У них, пожалуй, больше совместных, чем разъединяющих граней. Ведь вся политическая анатомия цивилизованного общества так или иначе оформляется и закрепляется правом. Уже в этом заключается их органическая взаимосвязь. Еще И. Кант заметил: «Все максимы, которые нуждаются в публичности (чтобы достигнуть своей цели), согласуются и с правом, и с политикой»¹. Аристотель вообще считал право политическим явлением, поскольку сущность права, по его мнению, предопределена политической природой человека. Из русских мыслителей Е. Н. Трубецкой также писал: «Само государство есть по своей сути правовая организация»². Выражение «правовое государство» как нельзя лучше отражает эту мысль. Российские правоведы и политологи, с аксиологической точки зрения, рассматривают правовые и политические ценности в их тесном единстве и взаимодействии, как равновеликие сущности³.

Парадокс состоит в том, что, с одной стороны, право и политика находятся в постоянном противоборстве, а с другой — они естественные союзники, ибо в известном смысле не могут успешно функционировать друг без друга. Диалектика взаимоотношений между ними сложна и противоречива. Марксистская теория исходила из того, что «все юридическое в основе своей имеет политическую природу» (Ф. Энгельс), что «закон есть мера политическая, есть политика» (В. И. Ленин). В свое время Е. Б. Пашуканис писал: «Мы за то, чтобы в праве на первом месте стояла политика, чтобы политика довлела над правом»⁴. Она и «довлела», особенно в 1930-е гг.

Одни ученые считают, что право — явление «неполитизированное», по крайней мере, оно должно быть таковым, поскольку призвано служить более высоким целям, нежели цели политики. Другие полагают, что в праве всегда неизбежно присутствует политическая составляющая. Но это — крайности, а есть и полутона, нюансы, пограничные состояния. Здесь был бы неверным ответ по принципу: или-или, да или нет. Выражаясь словами Гегеля, ни то ни другое — и то и другое.

Любопытны рассуждения на эту тему известного французского ученого-правоведа Пьера Сандеуара. Проблема взаимосвязей между правом и политикой, пишет он, до сих пор многими недооценивается. Это происходит по причине деликатности этой проблемы. По данному вопросу существует две теории. Согласно первой из них, политика подчинена или же должна быть подчинена праву, тогда как вторая настаивает на обратном. Объективно же трудно спорить с утверждением: во взаимоотношении права и политики последняя, как

¹ Кант И. К вечному миру // Соч. Т. 6, ч. 2. М., 1966. С. 286.

² Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 17.

³ См.: Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2000.

⁴ Пашуканис Е. Б. Положение на теоретическом правовом фронте // Советское государство и революция права. 1930. № 11/12. С. 8.

правило, доминирует. Однако надо пойти дальше: право выступает не иначе как инструмент осуществления политики. Право может не только выражать политику и быть средством ее реализации, но и оказаться в полном подчинении политики, быть подавленным ею. Но превосходство политики над правом имеет свои пределы. При определенных условиях политика может и должна подавляться правом или, по крайней мере, подчиняться праву, находиться в зависимости от него. Если политические руководители предпринимают какие-либо шаги вопреки праву, то последнее будет проявляться путем ограничения их свободы действий, предотвращая их самоуправство, вскрывая их истинные намерения. Да, политика формирует право, но последнее, в свою очередь, реагирует на политику, внося в нее дисциплинирующий элемент и вынуждая политиков действовать открыто, справедливо и ответственно¹.

Взаимодействие права и политики может быть вполне продуктивным, для этого нужно уметь всякий раз находить разумный баланс между ними. Такой баланс, как правило, достигается в том случае, если политика является *правовой*². Сам термин «правовая политика» говорит о том, что оба феномена тесно сопряжены, и вектор их развития един. Иными словами, они свойственными им методами выполняют одни и те же задачи. Если политика есть искусство возможного и целесообразного, то право — искусство добра и справедливости. Но эти их функции не противоречат друг другу.

Правовая политика — одна из разновидностей государственной политики, средство юридической легитимации политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур. Важнейшее свойство правовой политики — ее *нормативно-императивное содержание*. Этим она отличается от других видов политики.

Правовая политика потому и называется *правовой*, что она, во-первых, основывается на праве и связана с правом; во-вторых, осуществляется правовыми методами; в-третьих, охватывает, главным образом, правовую сферу деятельности; в-четвертых, опирается, когда это необходимо, на легальное принуждение; в-пятых, является публичной, официальной; в-шестых, отличается нормативно-организующими началами.

Во всех случаях право выступает базовым и цементирующим элементом этой политики. «Специфика правовой политики по сравнению с иными видами политики состоит в том, что она всегда предполагает использование методов правового регулирования»³. Другими словами — не волевых, не авторитарных и тем более не силовых, а именно *правовых*.

Можно сформулировать следующие принципы правовой политики: 1) социальная обусловленность; 2) научная обоснованность; 3) устойчивость и предсказуемость; 4) легитимность, демократический характер; 5) гуманность,

¹ См.: *Сандеуар П.* Введение в право : пер. с франц. М., 1994. С. 61–64.

² Об особенностях правовой политики см. подробнее: *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право. 2001. № 10; *Правовая политика России. Теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* М., 2006; *Малько А. В.* Теория правовой политики. М., 2012.

³ *Кудрявцев В. Н.* Право и поведение. М., 1978. С. 163.

нравственные начала; 6) справедливость; 7) гласность, открытость; 8) сочетание интересов личности и государства; 9) приоритетность прав и свобод человека; 10) соответствие международным стандартам.

Разумеется, все эти принципы тесно переплетены. Но в данном случае следует особо подчеркнуть принцип **реализма**, ибо наше общество поражено сегодня не только правовым нигилизмом, но и правовым идеализмом, то есть несоответствием амбициозных целей и программ реальным возможностям; люди постоянно сталкиваются с пустыми обещаниями, ничем не подкрепленными законами, популизмом; ускоренным правотворчеством¹.

Правовая политика — наиболее приемлемая, разумная, эффективная и цивилизованная форма руководства обществом в условиях построения правового государства, свободных экономических и политических отношений. Она должна быть плодом рационального правового мышления, прогрессивных правовых идей, развитого правосознания и высокой юридической культуры. В данном контексте лозунг «За демократию через право» глубоко конструктивен.

Надо сказать, что по большому счету любая разумная политика должна быть априори правовой — в том смысле, что призвана соответствовать законам, юридическим нормам, находиться в правовом поле, соответствовать общепринятым международным стандартам, идеям прав и свобод человека. В противном случае она рано или поздно превращается в произвол, своеволие, диктат. Политика не может быть антиправовой или тем более противоправной, точно так же, как и власть.

М. А. Краснов удачно назвал право «клеткой для власти»². Да, именно правовая «клетка» призвана сковывать, удерживать власть от произвола и силовых рефлексов, ибо она (власть) имеет тенденцию к выходу из-под всякого контроля, юридических ограничений, связанности, подчинения определенным правилам. А право, законы, должны вводить ее в рамки, «ставить на место», призывать (принуждать) к самоограничению и справедливости, удерживать в границах правового поля. Именно поэтому, как пишет И. Ю. Козлихин, «право должно держать известную дистанцию по отношению к власти и политике»³. Если власть и идет на уступки праву, идеям права, то весьма неохотно, как правило, вынужденно.

Право и политика должны подкреплять друг друга. Право есть способ легитимации и вместе с тем форма выражения и осуществления политики, а политика через институты власти и закона гарантирует определенную меру свободы и ответственности личности, ее права, интересы.

Однако политика может выполнять свою позитивную роль лишь в том случае, если она представляет собой систему определенных ценностей⁴, а не систему роковых ошибок, субъективно-конъюнктурных решений и непросчитанных

¹ См. подробнее: Матузов Н. И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 3; *Его же*. В плену правового идеализма // История. Право. Политика. 2011. № 2.

² См.: Краснов М. А. Ответственность власти. М., 1997. С. 187.

³ Козлихин И. Ю. Право и политика. СПб., 1996. С. 10.

⁴ См. подробнее: Демидов А. И. Мир политических ценностей // Правоведение. 1997. № 4.

шагов. Так же и право призвано быть важнейшим элементом демократии, условием нормального функционирования гражданского общества, а не только средством принудительной регуляции социальных отношений. Право и политика взаимозависимы и взаимообусловлены. Это — объективная данность, как бы мы ни трактовали указанные явления.

Надо сказать, что проблема сочетания права и политики привлекает в последнее время к себе пристальное внимание ученых, как юристов, так и политологов¹. Этот повышенный интерес объясняется тем, что в современных условиях резко возросла роль права, правовых институтов, политики, политического сознания. Общество нуждается в усилении организующих начал, более четких ориентирах развития. Между тем многие аспекты взаимодействия права и политики остаются слабо разработанными, требуют дальнейшего осмысления и исследования.

В теоретическом плане соотношение права и политики во многом зависит от того, как трактуется право. В науке давно сложились две основные концепции правопонимания. Согласно первой из них, право есть прежде всего система установленных либо санкционированных государством юридических норм, закрепленных в законах и иных нормативных актах. Это *писаное, институциональное право*, представляющее собой известное позитивистское направление в правоведении. Согласно второй концепции, право — это не только и не столько властные нормы, сколько в первую очередь основополагающие правовые идеи — идеи свободы, нравственности, гуманизма, справедливости и другие высокие ценности. Это *неписаное, «идеальное» право*, источником которого в конечном счете служит естественно-правовая доктрина.

Не будем подробно вдаваться в суть этих концепций и оценивать их с точки зрения обоснованности или необоснованности. Обе они имеют право на существование. Отметим лишь, что наиболее тесное и продуктивное взаимодействие права и политики может быть достигнуто только в рамках первой концепции, причем не только в области аналитики, но и (что особенно важно) — практики. Поэтому в данной статье мы придерживаемся в основном нормативного понимания права, имея в виду, что эти нормы — демократические, научно обоснованные — выражают объективные потребности развития общества, интересы граждан.

Да и вообще, при всех различиях в трактовке права никто не исключает из его содержания нормы, ибо, как полагал еще И. А. Ильин, любой подход к понятию права упирается в понятие нормы. Он писал, что «если есть какой-нибудь тезис, который мог бы рассчитывать на безусловное признание его среди юристов, то это тезис, утверждающий, что право есть норма или совокупность норм. Юрист, который не согласился бы признать это положение, наверное, поверг бы всех в изумление»².

Однако и при широком понимании права связь его с политикой так или иначе просматривается. Ведь политические и правовые идеи тесно переплетены. Более того, во многих случаях их трудно разделить; в чистом виде они,

¹ См.: Козлихин И. Ю. Право и политика. СПб., 1996; Мальцев Г. В. Право и политика в контексте теории власти. М., 1997; Автономов А. С. Правовая онтология политики. М., 1999; Хеффе О. Политика. Право. Справедливость : пер. с нем. М., 1994.

² Ильин И. А. Собр. соч. : в 4 т. М., 1994. Т. 4. С. 16.

пожалуй, и не существуют. Вовсе не случайно в юридических вузах на протяжении длительного времени читается курс «История правовых и политических учений». Союз «и» говорит здесь сам за себя. Важнейшие политические (государственные) решения принимаются, как правило, под влиянием соответствующих политико-правовых идей и доктрин.

Общеизвестно, что право не может быть выше, чем экономический строй и обусловленное им культурное развитие общества. Право детерминировано также многими другими факторами — социальными, политическими, моральными, национальными, религиозными и т. д. Еще С. А. Котляревский обратил внимание на «правообразующую силу факта, когда необходимость сама рождает право»¹. В то же время «право как инструмент власти, а тем более как нечто, исходящее от правителей, равно произволу»².

Из сказанного следует, что нормативный характер права тоже можно понимать по-разному. Недостаток этой концепции состоит в том, что право слишком жестко и однозначно привязывается к государству, его воле. Между тем государство не является единственным творцом права. Огромная масса юридических норм создается негосударственными структурами (делегированное правотворчество), многие правила поведения возникают и существуют в недрах самой жизни (обычаи, традиции, мораль), а государство лишь санкционирует их, придавая им юридическую силу. Есть судебные и иные прецеденты, нормативные договоры, акты местного самоуправления.

Наконец, основополагающие нормы Конституции, имеющие учредительную природу, принимаются на референдуме непосредственно населением, т. е. исходят не от государства, а от народа — единственного и абсолютного источника власти. Это значит, что право формируется не только «сверху», но и «снизу». Но в любом случае право нормативно как явление, независимо от форм его выражения.

Соотношение права и политики не остается неизменным, раз и навсегда данным, оно зависит от многих факторов: социальной природы общества, степени его демократичности, цивилизованности; уровня правосознания, юридической культуры; состояния законности и правопорядка, прав человека; устройства власти, типа политического режима и т. д. Это соотношение может быть различным на разных этапах развития общества, например, в предреволюционные, революционные и постреволюционные периоды, в процессе его реформирования.

Именно так и происходило в России на протяжении минувшего столетия — социальные катаклизмы сменялись более спокойными фазами «движения по спирали». Но и в этих промежутках могут быть всплески политико-правовой активности, а затем их угасание. Словом, это соотношение всегда отвечало «вызовам времени». Взаимная борьба права и политики шла с «переменным успехом». Гласность, перестройка, шоковая терапия, свобода без границ, безбрежная демократия, разного рода беспределы, состояния хаоса и неуправляемости, а еще раньше репрессии — все эти «этапы большого пути» по-разному высвечивали, а по сути определяли соотношение права и политики.

¹ Котляревский С. А. Власть и право. СПб., 2001. С. 320.

² Гамбаров Ю. С. Право в его основных моментах: сборник статей по общественно-юридическим наукам. Вып. 1. СПб., 1899. С. 112.

В истории нашей страны были моменты, когда право отодвигалось на второй план, а то и вообще «отбрасывалось», оказывалось ненужным. Бал правила политика, точнее — сила. Причем это относится и к новейшему времени. Вместе с тем само право, законы, юридические процедуры и учреждения могут использоваться как инструменты в политических целях. И. А. Ильин писал: «По своему объективному назначению право есть орудие порядка, мира и братства; в осуществлении же оно слишком часто прикрывает собой ложь и насилие, тягание и раздор, бунт и войну»¹. Значит, проблема заключается в «осуществлении», «эксплуатации» права. Само по себе (объективно) право несет в себе позитивный заряд (мир, порядок, добро). Весь вопрос в том, в чьих руках оно находится и в каких целях используется. Если даже в неблагоприятных целях (раздор, «тягание», и протест), то виновато не право (оно как бы нейтрально), а тот, кто им владеет и пускает в ход. Как говорится, автомат не виноват. Вообще, в России никогда не было проблем с идеями, проблемы возникали с их реализацией.

Р. Иеринг также указывал: «Ужасное беззаконие может вершиться под видом права над самим правом»². Известна кантовская мысль о том, что «право может служить как средством ограничения произвола, так и средством поправки свободы человека»³. И. Кант в трактате «К вечному миру» не без иронии допускал возможность построения правового порядка в «обществе дьяволов». Ш. Монтескье в своем знаменитом труде «О духе законов» указывал: «Самая жестокая тирания — та, что выступает под сенью законности и справедливости»⁴. Действительно, в период, например, сталинских репрессий у нас громко звучал лозунг борьбы за укрепление социалистической законности и борьбы с врагами народа. Одно не мешало другому. Практические юристы нередко сравнивают право со спичками, с помощью которых можно и костер разжечь, и дом поджечь. Следовательно, могут быть не только «неправовые законы», но и, так сказать, «неправовое право», ибо правом нередко злоупотребляют. Мыслим и своего рода «правовой беспредел».

Сегодня стране нужна сильная, дееспособная власть. Но не менее, а может быть, более ей нужны сильные, эффективные, справедливые законы, которые бы все соблюдали и которые бы связывали, «держали в границах порядка» саму власть, если вести речь о правовой государственности, гражданском обществе. В этом должен заключаться смысл юридической политики. Право всегда предполагает принудительный момент, оно должно опираться на твердую, легитимную, авторитетную власть. В свою очередь, власть, официальная политика призваны уважать и защищать право, использовать его возможности в конструктивном духе.

Пристатейный библиографический список

1. Краснов, М. А. Ответственность власти / М. А. Краснов. — М. : Магистр, 1997. — 55 с.

¹ Ильин И. А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 225.

² Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 225.

³ Кант И. Соч. Т. 4., ч. 2. М., 1965. С. 140.

⁴ Монтескье Ш. О духе законов. М., 1956. С. 147.

2. Малько, А. В. Теория правовой политики / А. В. Малько. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 328 с.

3. Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В. С. Нерсисянца. — М. : Эдиториал УРСС, 2000. — 256 с.

4. Правовая политика России. Теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М. : ТК Велби : Проспект, 2006. — 752 с.

5. Сандевуар, П. Введение в право : пер. с франц. / П. Сандевуар. — М. : ИнтраТЭК-Р, 1994. — 324 с.

References

1. Krasnov, M. A. Otvetstvennost' vlasti [Responsibility of the Power] / M. A. Krasnov. — M. : Magistr, 1997. — 55 p.

2. Mal'ko, A. V. Teorija pravovoj politiki [Legal Politics Study] / A. V. Mal'ko. — M. : Jurlitinform, 2012. — 328 p.

3. Politiko-pravovye cennosti: istorija i sovremennost' [Politically-Law Values: Historu andn Preset Days] / under the editorship of V. S. Nersesjanc. — M. : Jeditorial URSS, 2000. — 256 p.

4. Pravovaja politika Rossii. Teorija i praktika [The Russian Legal Politics: Theory and Practice] / under the editorship of N. I. Matuzov and A. V. Mal'ko. — M. : TK Velbi : Prospekt, 2006. — 752 p.

5. Sandevuar, P. Vvedenie v pravo : per. s franc. [An Introduction to the Study of Law: translated from French] / P. Sandevuar. — M.: Intratjek-R, 1994. — 324 p.