



МЕТОД ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Ю.А. Нисневич, профессор, доктор политических наук, профессор НИУ-ВШЭ и РУДН

Современное государство как объект политологических исследований благодаря своим уже проявляющимся свойствам и характеристикам порождает потребность в новых подходах и создает предпосылки для того, чтобы не столько разрабатывать принципиально новые методы его изучения и анализа, сколько качественно совершенствовать уже известные, учитывая развитие общего инструментария политологических исследований.

Тот факт, что законы и подзаконные акты отражают как нормативно-правовые аспекты и механизмы регулирования общественных отношений, так и политические, включая организацию и регулирование деятельности системы государственной власти и управления, позволяет использовать акты нормативно-правовой системы современного государства в качестве документальной фактологической базы для проведения исследований политических институтов и процессов в данном государстве методом, который предлагается назвать *методом политико-правового анализа*.

Метод политико-правового анализа относится к качественным методам политологических исследований¹. Он представляет собой развитие в современных условиях нормативно-институционального метода, который вышел на передний план в развитии методологии политической науки в институциональный период (XIX — начало XX века).²

Важнейшая особенность метода политико-правового анализа состоит в том, что в рамках этого метода реализация присущего классическому нормативно-институциональному методу нормативного подхода, который оперирует ценностными оценками объектов и результатов исследования, осуществляется с использованием критериев таких оценок, представленных в виде правовых норм³. Ценностными оценками служат результаты анализа на соответствие нормам международ-

¹ О качественных и количественных методах политологических исследований см.: *Дегтярев А.А.* Основы политической науки. М.: Высшая школа, 1998. С. 33–34.

² О периодизации развития методологии политической науки см.: *Smith B., Jonson K., Shocket F.* Political Research: Methods, Foundations and Techniques. Atlanta, 1973. P.3.

³ О нормативном подходе см.: *Чилкот Рональд Х.* Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М.: Весь мир, 2001. С. 520–521.

ного права, устанавливающим права и свободы человека, и нормам Конституции данного государства.

Это обеспечивает необходимую для перевода исследования в практический контекст операционализацию аксиологических критериев и оценок. А следовательно и операционализацию подлежащей проверке теоретической гипотезы научного исследования, которое представляет собой «метод проверки теорий и гипотез путем применения определенных правил анализа к данным, полученным в результате наблюдений и интерпретации этих наблюдений в строго заданных условиях»⁴.

В ходе поэтапного проведения научного исследования формулирование теоретической гипотезы и ее операционализация должны в обязательном порядке предшествовать этапам выбора и применению любых методов исследования⁵. От того насколько точно и корректно сформулирована и операционализирована гипотеза, подлежащая проверке, решающим образом зависит научная и практическая ценность исследования и его результатов.

Методической и инструментальной основой метода политико-правового анализа служит содержательный контент-анализ⁶ нормативных актов, устанавливающих «правила поведения» исследуемого объекта, а также иных характеризующих его действия официальных документов (программы и планы, протоколы, циркуляры, официальные справки, ответы на запросы и обращения и другие), в котором единицей анализа служит правовая норма и ее официально задокументированная интерпретация. Такой анализ включает правовую и политическую компоненты.

Правовая компонента состоит в анализе содержания нормативных актов на соответствие зафиксированных в них решений и действий органов власти и их должностных лиц нормам Конституции, международных актов о правах и свободах человека и гражданина и действующего законодательства.

Политическая компонента состоит в анализе политической направленности зафиксированных в нормативных и иных официальных документах решений и действий органов власти и их должностных лиц, которые могут быть направлены либо на решение проблем в различных сферах жизнедеятельности общества и государства в интересах всех граждан и в целях общественного развития, либо в частных или групповых интересах отдельных персоналий, включая самих должностных лиц, принимающих решения, или правящих политико-экономических группировок.

Совокупность нормативных актов и документов, подлежащих контент-анализу при проведении исследования методом политико-правового анализа, определяется теоретической гипотезой исследования. Эта совокупность должна

⁴ Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. Политология. Методы исследования. М.: Весь Мир, 1997. С. 24.

⁵ Об основных этапах научного исследования и операционализации теории как преобразовании или переформулировании относительно абстрактных теоретических понятий в конкретные термины см.: Там же. С. 24–30.

⁶ О содержательном контент-анализе (substantive content analysis) как анализе, уделяющем основное внимание содержанию коммуникаций, см.: Там же. С. 269–283.

обеспечивать необходимое для проверки гипотезы описание значимых в ее рамках аспектов действий объекта исследования.

В современном государстве законы и нормативные правовые акты его высших органов и должностных лиц являются общедоступными, так как они подлежат обязательному опубликованию, а неопубликованные законы и акты не применяются. Исключения могут составлять подзаконные акты высших органов и должностных лиц государства в части, содержащей сведения, отнесенные к государственной или иной охраняемой законом тайне. В отношении ведомственных подзаконных актов ситуация может оказаться не столь прозрачной. Государственные чиновники сами, как правило, не очень стремятся предоставлять общественности информацию о своей деятельности и могут создавать препятствия для получения такой информации путем бюрократического усложнения процедур ее поиска и получения или под предлогом наличия в ней сведений конфиденциального характера. Поэтому одним из ключевых направлений реформирования системы управления современного государства и стало повышение степени ее транспарентности и открытости. Это в том числе способствует расширению информационных возможностей для применения метода политико-правового анализа и повышению уровня достоверности его результатов за счет возможности использования при его проведении более углубленного и детального нормативно-правового описания действий объекта исследования.

Методической и инструментальной основой политико-правового анализа действий исследуемого объекта при его участии в конкретных общественно значимых процессах, событиях и ситуациях может служить методика анализа событийных данных — ивент-анализ⁷, в которой также должны присутствовать правовая и политическая компоненты. Правовая компонента в данном случае состоит в анализе соответствия действий объекта нормам Конституции и действующего законодательства, а политическая — в выявлении политических целей и результатов таких действий. При этом совокупность нормативных актов, на соответствие которым должен проводиться анализ действий объекта определяется гипотезой исследования и соответствующими ей аспектами нормативной регламентации процесса, события или ситуации, в которой анализируются действия объекта.

Здесь, как представляется, принципиально важно обратить внимание на следующее обстоятельство. Как правило, источниками информации о действиях исследуемого объекта в конкретных ситуациях и в ходе тех или иных процессов и событий служат традиционные СМИ и информационные агентства, а также различные Интернет-источники. Значительно реже в качестве источника может выступить непосредственно сам исследователь или другие квалифицированные эксперты при осуществлении включенного наблюдения, когда наблюдение за действиями объекта ведется при непосредственном личном участии в процессе или событии, проникновении внутрь ситуации. При этом множество источников информации, каждый из

⁷ Об ивент-анализе см.: *Борштолец К.П.* Методы политических исследований. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 66–75.

которых привносит собственные погрешности и интерпретационные шумы, порождает мозаичность информационной картины. Поэтому для получения достаточно достоверной информации о действиях исследуемого объекта требуется предварительное агрегирование в целостное информационное представление мозаичной информации и сведений, включая прямое личное наблюдение исследователя и экспертов, от различных источников. Такое агрегирование проводится методом сопоставительно-институционального подтверждения достоверности информации и сведений из различных взаимно независимых источников с фильтрацией интерпретационных шумов и политической рекламистики.

Важнейшие свойства метода политико-правового анализа заключаются в том, что проведенное с применением этого метода политологическое исследование полностью информационно открыто, передаваемо, повторяемо и может быть оценено и верифицировано широким кругом исследователей путем его повторного проведения, что соответствует общенаучным правилам получения нового знания⁸. Фактором, определяющим такие онтологические свойства метода, выступает его документальная фактологическая база, которой служит формируемая исследователем в каждом случае применения метода конкретная совокупность официально опубликованных нормативных актов органов и должностных лиц государства.

Однако не следует ожидать того, что применение метода политико-правового анализа обеспечит получение полностью идентичных результатов и особенно их идентичной интерпретации при проведении исследований действий одного и того же объекта различными исследователями. Несмотря на то, что метод политико-правового анализа реализует нормативный подход с использованием критериев ценностных оценок, формализованных в виде конституционных норм и норм международного права, при его применении, как и при применении любого метода политологического исследования, нельзя полностью исключить различия в оценках действий одного и того же объекта разными исследователями. Такие различия возможны и в рамках в значительной мере формализованной правовой компоненты при анализе соответствия действий объекта исследования правовым нормам, и особенно в рамках политической компоненты — при анализе политических целей действий объекта.

Это обусловлено тем, что у каждого профессионала-исследователя, даже исповедующего сугубо позитивистский подход в политической науке, основу которого составляют «четыре золотых правила метода: внешняя позиция наблюдателя, его нейтральность, техничность, общий подход»⁹, всегда есть собственные убеждения и ценности, которые порождают соответствующее им ценностное суждение о полученных результатах исследования. При отсутствии собственных убеждений и ценностей высокий профессионализм в научной деятельности, как и в любом другом виде интеллектуальной творческой деятельности, представляется невозмож-

⁸ Мангейм Дж. Б., Рич Р. К. Политология. Методы исследования. С. 78, *Борисшполец К.П.* Методы политических исследований. С. 18

⁹ Бенетон Ф. Введение в политическую науку. М.: Весь Мир, 2002. С. 97.

ным — без привнесения в интеллектуальную творческую деятельность собственно видения окружающего мира и ценностного стержня можно оставаться квалифицированным ремесленником, но нельзя стать мастером.

В политической науке позитивистская нейтральность невозможна потому, что, как написал по этому поводу французский ученый-политолог Филипп Бенетон: «Позитивистский разум по праву нейтрален по отношению к различным “ценностям”, следовательно, он нейтрален по отношению к невежеству и знанию, к интеллектуальной честности и к мошенничеству, по отношению к свободе мышления и тирании сознания. А значит, он не способен ни оправдать себя, не управлять собой. К чему посвящать себя политической или экономической науке? Политолог или экономист обрекают себя на молчание, поскольку запрещают всякое «ценностное суждение». Во имя чего делается подобный запрет? “Ученый-обществовед” не способен также ответить на этот вопрос, поскольку ответ на него постыден — во имя ценности научного познания, т.е. “ценностного суждения”. Политолог и экономист в неявной форме считают занятие наукой достойным, но они не способны дать основания выбора своего рода деятельности»¹⁰.

Для иллюстрации метода политико-правового анализа рассмотрим пример из современной российской политической практики. Он связан с проверкой гипотезы о том, что Президент России вторгается в сферу компетенции и полномочий российского правительства, выходя за рамки Конституции России. Для этого из всей совокупности фактов, необходимых для проверки этой гипотезы, обратимся только к одному, зафиксированному в ст.32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Эта статья устанавливает, что «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами *руководит* деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами *обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий*, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, указанных в части первой настоящей статьи и находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств». При этом Правительству России предоставляется право только координировать деятельность указанных органов исполнительной власти.

Сначала рассмотрим наиболее очевидную ситуацию с министерством иностранных дел. Конституция России (ст. 86 п. а)) устанавливает, что Президент России «*осуществляет руководство* внешней политикой Российской Федерации». И

¹⁰ Там же. С. 107.

так как министерство иностранных дел является тем органом исполнительной власти, задача которого состоит в реализации внешней политики, то деятельностью этого министерства в полном соответствии с приведенной конституционной нормой действительно должен руководить Президент России.

Конституция России непосредственно не наделяет Президента России полномочиями по руководству деятельностью министерства обороны. Основанием для этого может служить норма Конституции России (ст. 86), устанавливающая, что «Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации». При этом по «Положению о Министерстве обороны Российской Федерации», утвержденном Указом Президента России от 16 августа 2004 года № 1082, это министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, <...> а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций». Исходя из перечисленных функций, представляется, что руководство деятельностью министерства обороны должно осуществляться не только Президентом России, но и Председателем Правительства России, т.е. это министерство должно иметь двойное подчинение. Подобная схема организации руководства деятельностью министерства обороны применяется в настоящее время во Франции¹¹.

Конституционная норма о том, что Президент России является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, в явном виде не может служить основанием для того, чтобы Президент России наделялся полномочиями по руководству деятельностью министерств внутренних дел, по чрезвычайным ситуациям и особенно юстиции, а также таких служб, как служба безопасности, охраны, внешней разведки, по контролю за оборотом наркотиков и фельдъегерская служба. Находящиеся в распоряжении этих министерств и служб вооруженные формирования не входят в состав Вооруженных Сил. Ссылка на норму Конституции России (ст. 83 п. ж)), устанавливающую, что Президент России «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом», так же, как представляется, не может служить достаточным основанием для наделения Президента России указанными полномочиями. В соответствии с Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» (ст. 13) статус Совета Безопасности определен следующим образом: «Совет безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности». И это орган не наделяется никакими директивными полномочиями.

¹¹ Ministère de la défense (Министерство обороны Франции), <http://www.defense.gouv.fr>.

Поэтому можно согласиться с мнением о том, что «в России принята расширительная трактовка полномочий президента как верховного главнокомандующего, при которой «силовые» ведомства подчиняются ему напрямую»¹², и в целом расширительная трактовка конституционных полномочий президента в области обороны и безопасности.

С политической точки зрения вторжение Президента России в сферу компетенции и полномочий российского правительства в области обороны и безопасности путем неявного расширения его конституционных полномочий было осуществлено для того, чтобы повысить роль и значение должности Президента России в системе государственной власти за счет усиления государственно-властных полномочий президента «силовой» составляющей. Такая ситуация характерна для суперпрезидентского государственного режима. Как показывает мировая практика, государственные режимы такого типа получили распространение в ряде стран Азии, Африки и особенно Латинской Америки¹³.

Таким образом, полученный результат позволяет сделать вывод о том, что исходная теоретическая гипотеза является достоверной.

Приведенный пример подтверждает применимость метода политико-правового анализа для проведения информационно открытых, передаваемых и повторяемых политологических исследований, которые могут быть оценены и верифицированы широким кругом исследователей

¹² Макаренко Б. Российский политической строй: опыт неконституционального анализа // Технологии политики. М.: Центр политических технологий, 2006. С. 64.

¹³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. Т. 1–2 Общая часть / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: БЕК. С. 349.