

Политико-правовой анализ как метод политических исследований

Ю.А. Нисневич

Государство занимает центральное место в проблематике политической науки и служит одним из основных и важнейших объектов политологических исследований. При этом государство изучается и как единый политический актор, с присущими ему свойствами и характеристиками, и как системная совокупность институциональных структур (институтов государств), порядков, правил, связей, отношений и процессов взаимодействия таких структур.

Современное государство является еще незаконченным продуктом трансформаций национального государства, или государства-нации (Nation state), начавшихся во второй половине XX века и далеких от своего завершения. При этом и само государство-нация как основная форма политической ассоциации людей начало оформляться по историческим меркам относительно недавно — только с XIX века, после распада великих империй, сначала в Латинской Америке и Европе, а затем в Азии и Африке¹.

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.

Ключевая характеристика современного государства состоит в том, что определена его ценностная основа в социальном аспекте, которой является человек, его права и свободы. Эта общепризнанная на межгосударственном уровне социальная ценность имеет формализованное выражение в виде норм международного права и во многих государствах — в виде конституционных норм, которые демократическое правовое государство как основная современная форма политической ассоциации людей обязано признавать, соблюдать и защищать.

Еще одна важнейшая характеристика современного государства состоит в том, что в нем ключевым механизмом регулирования общественных поряд-

¹ Пиццова С.Н. Государство // Политология: Лексикон / Под редакцией А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2007. С. 100.

ков, политических, экономических, социальных и иных процессов, межгрупповых отношений и конфликтов признается и служит система устойчивых норм и правил поведения граждан, деятельности органов государственной власти, частных и государственных организаций, которые устанавливаются актами государственной власти.

Такие акты образуют единую нормативно-правовую систему государства, которая представляет собой совокупность взаимоувязанных нормативных правовых актов высшей юридической силы, включающих Конституцию, конституционные и ординарные законы, и подзаконных актов, включающих указы и иные акты главы государства, постановления и распоряжения правительства, акты министерств и ведомств, региональных органов государственной власти, а также высших судебных инстанций. Неотъемлемой частью нормативно-правовой системы современного государства являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные конвенции и договоры, участником которых государство является.

В системе нормативных правовых актов современного государства Конституция представляет собой акт высшей юридической силы и прямого действия на всей территории государства; она обладает абсолютным приоритетом и служит основой всей системы, а противоречащие ей законы и подзаконные акты не имеют юридической силы. Конституция — это единый политический и правовой документ, определяющий модель организации общественной жизни, нормы и институты которой органически взаимосвязаны и взаимодействуют в процессе регулирования общественных отношений. Конституция, следование не только ее букве, но и духу, ее безусловное соблюдение, а также соблюдение непротиворечащих нормам Конституции законов, источником и правовым основанием которых служат права и свободы человека, составляют суть конституционализма — базовой политико-правовой ценности современного государства.

Законы, а как следствие и все связанные с ними подзаконные акты, имеют двуединую политико-правовую природу. Это вытекает из того, что закон как инструмент властно-принудительного регулирования социальных отношений, опирающегося на силу государства, формируется в результате взаимодействия в процессе законодательной деятельности двух относительно самостоятельных сфер общественной жизни, регуляторов социальных отношений — политики и права².

Законы и подзаконные акты представляют собой директивное, обязательное для исполнения выражение всех решений и действий власти и служат в современном государстве основным видом регулирующих воздействий власти на социум. При этом даже в тех случаях, когда такие решения и действия носят неправовой характер и направлены не на соблюдение общезначимых интересов и достижение целей общественного развития, а на удовлетворение корпоративных или личных политических и экономических интересов правящих политико-экономических группировок и их представителей, они обязательно фиксируются нормативными актами для придания им легальности и обязательной

² О политико-правовой парадигме законодательной деятельности см.: Нисневич Ю.А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия», 2005. С. 6–16.

для исполнения значимости. Это служит еще одним важным свидетельством правомерности и обоснованности распространенной в правоведении и политической науке теории о несводимости права к закону.

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 исследований³. 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).⁴

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 норм⁵. Ценностными оценками служат результаты анализа на соответствие нормам международного 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»⁶.

В ходе поэтапного проведения научного исследования формулирование теоретической гипотезы и ее операционализация должны в обязательном порядке предшествовать этапам выбора и применению любых методов исследования⁷. От того, насколько точно и корректно сформулирована и операционализована гипотеза, подлежащая проверке, решающим образом зависит научная и практическая ценность исследования и его результатов.

³ О качественных и количественных методах политологических исследований см.: *Дегтярев А. А.* Основы политической науки. М.: Высшая школа, 1998. С. 33–34.

⁴ О периодизации развития методологии политической науки см.: *Smith B., Jonson K., Shocket F.* Political Research: Methods, Foundations and Techniques. Atlanta, 1973. P. 3.

⁵ О нормативном подходе см.: *Чилкот Рональд Х.* Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М.: Весь мир, 2001. С. 520–521.

⁶ *Мангейм Дж. Б., Рич Р. К.* Политология. Методы исследования. М.: Весь Мир, 1997. С. 24.

⁷ 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.

Методической и инструментальной основой метода политико-правового анализа служит содержательный контент-анализ⁸ 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 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.

⁸ О содержательном контент-анализе (substantive content analysis) как анализе, уделяющем основное внимание содержанию коммуникаций, см.: Там же. С. 269–283.

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-анализ⁹, 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 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 могут 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 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 знания¹⁰. 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.

⁹ Об ивент-анализе см.: *Боришполец К.П.* Методы политических исследований. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 66–75.

¹⁰ *Мангейм Дж. Б., Рич Р. К.* Политология. Методы исследования. С. 78; *Боришполец К.П.* Методы политических исследований. С. 18.

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»¹¹, 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 невозможным — без привнесения в интеллектуальную творческую деятельность собственного 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»¹².

Для иллюстрации метода политико-правового анализа рассмотрим два примера из современной российской политической практики. Первый пример 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

¹¹ Бенетон Ф. Введение в политическую науку. М.: Весь Мир, 2002. С. 97.

¹² Там же. С. 107.

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 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», утвержденному 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 Франции¹³.

¹³ Ministère de la defense (Министерство обороны Франции), <http://www.defense.gouv.fr>.

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», также, 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.

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»¹⁴, 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 Америки¹⁵.

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

Второй пример касается проверки гипотезы о том, что в ходе избирательной кампании по выборам Президента России в 2008 году кандидат на эту должность Д. Медведев неправоммерно использовал свой статус первого заместителя Председателя Правительства России и нарушал избирательное законодательство. Из ряда эпизодов, подтверждающих эту гипотезу, приведем анализ только одного¹⁶.

¹⁴ Макаренко Б. Российский политической строй: опыт неконституционального анализа // Технологии политики. М.: Центр политических технологий, 2006. С. 64.

¹⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. Т. 1–2. Общая часть / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. М.: БЕК. С. 349.

¹⁶ Подробнее о злоупотреблениях статусным и другими видами административного ресурса государственной власти кандидатом Д. Медведев и нарушениях им избирательного законодательства в ходе избирательной кампании по выборам Президента России в 2008 году см.: Нисневич Ю.А. Вертикаль власти: Очерки политической истории России 1991–2008. М.: Аспект Пресс, 2010. С. 93–114.

В январе – феврале 2008 года, по данным официального сайта Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики, Д. Медведев совершил более 20 поездок по стране «с целью ознакомления с ходом реализации национальных проектов». Все эти поездки осуществлялись как служебные командировки, кроме одной — 27 февраля в Нижний Новгород для встречи с избирателями в качестве кандидата на должность Президента России. Для участия в этой встрече Д. Медведевым был официально взят, видимо, ввиду большой загруженности государственными делами, только однодневный отпуск без сохранения содержания. Аналогично поступили все сотрудники его секретариата в правительстве, обеспечивавшие организацию и проведение этой встречи.

Сравнительный контент-анализ выступлений первого заместителя Председателя Правительства России Д. Медведева в ходе служебных командировок с его выступлением в качестве кандидата на должность Президента России в Нижнем Новгороде показывает, что отдельные части этих выступлений содержательно и в существенной мере текстуально совпадали с соответствующими частями предвыборной программы кандидата Д. Медведева.

По просьбе редакции «Независимой газеты» компания «Медialogия» провела хронометраж эфирного времени, посвященного в течение дня 28 февраля встрече в Нижнем Новгороде. Хронометраж показал, что только на пяти каналах — «Первый канал», «Россия», НТВ, ТВ Центр, РЕН ТВ — в 32 сюжетах Д. Медведев появлялся в кадре в общей сложности в течение 93 минут и 6 секунд. По приблизительным подсчетам журналистов газеты стоимость этого использованного в большинстве случаев в прайм-тайм эфирного времени составила порядка 90 млн рублей, и оно явно не было оплачено из избирательного фонда кандидата¹⁷. При этом в избирательный фонд кандидата Д. Медведева всего было собрано 190 млн 380 тыс. 70,8 рублей, а израсходовано на всю избирательную кампанию 36 млн 763 тыс. 27,15 рублей, в том числе по статье «На предвыборную агитацию через организации телерадиовещания» — 0 рублей¹⁸.

Правовой анализ этой ситуации показывает, что имеют место признаки нарушений кандидатом Д. Медведевым норм Федерального закона от 10 января 2003 года №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Во-первых, ст. 41 ч. 1, которой установлено, что «кандидаты, замещающие государственные должности при проведении своей избирательной кампании, не вправе использовать преимущества своего должностного положения». Во-вторых, ст. 49 ч. 4, которой установлено, что «запрещается проводить предвыборную агитацию лицам, замещающим государственные должности, при исполнении ими своих должностных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного положения». И, в-третьих, ст. 49 ч. 8, которой установлено, что «расходы на проведение агитации осуществляются только за счет средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов».

¹⁷ Самарина А., Родин И. «Это не агитация, а ответы на вопросы» // «Независимая газета» от 29.02.2008.

¹⁸ Итоговый финансовый отчет о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Российской Федерации Медведева Дмитрия Анатольевича. Официальный сайт ЦИК, www.cikrf.ru.

Имеются признаки и того, что Центральная избирательная комиссия не обеспечила выполнение требования ст. 8 ч. 4 закона, которой установлено, что «зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации».

Политическая цель, которую в рассматриваемой ситуации, как можно предположить, преследовал кандидат Д. Медведев и поддерживающая его команда, состояла в том, чтобы по классическим канонам избирательных технологий в ходе всей избирательной кампании, но особенно в последнюю неделю перед днем голосования занимать доминирующее положение в информационном пространстве страны для агитационно-пропагандистского манипулирования сознанием избирателей и информационного подавления конкуренции со стороны других кандидатов.

Приведенные примеры подтверждают применимость метода политико-правового анализа для проведения информационно открытых, передаваемых и повторяемых политологических исследований, которые могут быть оценены и верифицированы широким кругом исследователей.