



Гуржий Т.А.

ПРАВОВЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: Целью настоящей статьи является формирование теоретической почвы для четкого, согласованного понимания сущности источников государственной политики, как незаурядного политико-правового феномена. Предмет исследования составляют ведущие научные подходы к пониманию сущности источников государственной политики, закономерностей функционирования их системы, определению места и роли правовых актов в современном политикотворчестве. С этой целью произведен углубленный анализ современного законодательства, материалов политической практики, а также научных публикаций, посвященных вопросам политики и права. При написании статьи использована оптимальная, с точки зрения задач исследования, совокупность общенаучных и специальных методов научного познания, в т.ч.: формально-логический, логико-юридический, логико-семантический, сравнительно-правовой и др. На основании критического осмысления общественно-правовой действительности и существующих научных концепций сформировано авторское видение источников государственной политики, как системы правовых и политических актов, отражающих содержание политики государства. Очерчен круг источников государственной политики, установлены их основные типы и разновидности, определено место правовых актов в их системе.

Abstract: The purpose of this article is to develop a theoretical ground for a clear, coherent understanding of the nature of public policy sources, as an extraordinary political and legal phenomenon. The subjects of the research are major scientific approaches to understanding the nature of public policy sources and the common factors of the functioning of their system, defining the place and role of legal acts in modern work. For this purpose, a thorough analysis of modern legislation, materials of political practice and the scientific publications dedicated to the issues of policy and law has been performed. A complex of general scientific and special methods of scientific knowledge, optimal from the view of research objectives, was used while writing the article, including formal-logical, logical-legal, logical-semantic, comparative-legal methods and others. On the basis of the critical realization of socio-legal reality and existing scientific concepts, the author's vision of public policy sources has been formed as the systems of legal and political acts, reflecting the contents of the state policy. A range of public policy sources has been delineated, their main types and varieties have been established and the place of legal acts in their system has been defined.

Ключевые слова: государство, политика, право, правовой акт, источник, власть, администрирование, государственный менеджмент, концепция, истеблишмент

Keywords: state, politics, law, legal act, source, power, authority, administration, public management, concept and establishment.

Эффективное проведение государственной политики невозможно без четкого представления о ее базисных элементах: целях, задачах, принципах, приоритетах, механизмах реализации, общих правилах поведения участников правоотношений и т.д. Несмотря на общеизвестный характер данного вывода, вопросы идентификации источников государственной политики до сих пор остаются на обочине магистральных путей научного поиска. В юридической и политической литературе термин «источник политики»

упоминается крайне редко, да и то – без конкретизации сущностных признаков. Причем, как свидетельствует контекстуальный анализ соответствующих теоретических положений, источники государственной политики в основном отождествляются с источниками права. С подобной постановкой вопроса согласиться трудно, собственно, как и примириться с явной недооценкой его актуальности.

Что же такое «источник государственной политики»? Откуда субъекты правоприменения должны

черпать информацию о направлении генеральной политической линии и фундаментальных принципах своей деятельности? С целью поиска ответов на эти вопросы обратимся к мнению современных ученых. Анализ научной литературы позволяет выделить четыре концептуальных подхода к пониманию источников государственной политики: легистский, политико-правовой, экономико-политический и общественно-политический.

В рамках легистского подхода под источником государственной политики предлагается понимать нормативно-правовую форму ее выражения. Основную суть данной концепции воплощает лаконичное выражение М.Ф.Замятина: «Источником государственной политики является нормативно-правовой акт, причем не любой, а лишь тот, который: а) отражает определенные политические аспекты; б) имеет надлежащий уровень юридической силы».¹ Развивая эту мысль, некоторые авторы ограничивают круг источников государственной политики Конституцией, законами, подзаконными нормативными актами Президента, Правительства, руководства центральных органов государственной власти.²

С точки зрения сторонников политико-правового подхода, источниками государственной политики служат не только правовые, но и политические акты (декларации, заявления, обращения, выступления, послания и т.д.).³ Примечательно, что признанием этой стержневой идеи единодушны ее «симпатиков» обычно и исчерпывается. В остальном они демонстрируют небывалый плюрализм мнений и взглядов. Так, одна часть ученых относит к источникам государственной политики программные документы политических партий и кандидатов на выборные должности, независимо от того, будут ли они представлены в органах государственной власти.⁴ Другие доказывают, что

политика, как квинтэссенция государственной воли, может формироваться только субъектами, интегрированными в систему государственного управления.⁵ Кто-то считает альтернативными источниками отраслевой политики «показательные судебные процессы и средства массовой информации»,⁶ а кто-то признает таковыми политические лозунги.⁷

Экономико-политическая концепция источников государственной политики основывается на принципах марксистской теории экономического детерминизма. Согласно этой теории, именно производственные (читай – экономические) отношения представляют собой: «... реальный базис, на котором возведена юридическая и политическая надстройка общества»,⁸ а также «основу социального бытия, воплощенную в конкретных политико-правовых формах и течениях общественной мысли».⁹ Философское представление об экономической детерминированности всех сфер общественной жизни (в частности, политической, правовой, духовной, культурной) существенно отразилось на мировоззрении тех юристов, которые считают экономику: «... важнейшим источником политики, поскольку последняя не имеет собственной основы ... и черпает свою силу, экономических противоречий и интересов».¹⁰

Еще далее в поисках истоков государственной политики углубились апологеты «общественно-политического» подхода. В своих рассуждениях они руководствуются постулатом о невозможности существования базиса (экономики) и надстройки (политики, права, культуры etc.) за пределами общества, а также из конституционного принципа народовластия. На этой дуалистической основе выстраивается примерно такая цепочка умозаключений: «Согласно п. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти является

¹ *Замятин Н. Ф.* Отраслевая политика государства. – Казань, 1992. – С. 67.

² *Арутюнова С. П.* Основы государственной политики здравоохранения // Вопросы реформирования государственной системы здравоохранения: Сборник научных трудов. – Махачкала, 1994. – С. 17.

³ *Сулашкин С. С.* Государственная политика, её источники и основания – вещи вполне конкретные // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара. – М., 2007. – Вып. № 5. – С. 114, 115.

⁴ *Погорелко М. Ю.* Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Проблемы современного государственного управления в России: Материалы постоянно действующего научного семинара. – М., 2008. – Вып. № 3. – С. 17.

⁵ *Якунин В. И.* Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – М., 2006. – Вып. № 7. – С. 4.

⁶ *Третьяков А. В.* Источники уголовно-правовой политики // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 46.

⁷ Проблемы современного государственного управления в России : Материалы постоянно действующего научного семинара / под ред. В. И. Якунина. – М., 2008. – Вып. № 3. – С. 50.

⁸ *Маркс К.* К критике политической экономии / К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения : в 3-х томах. – М., 1986. – Т. 1. – С. 536.

⁹ *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений: в 55 томах. – М., 1971. – Том 1. – С. 429, 430.

¹⁰ *Нигматулин Н. О.* Взаимодействии экономики и политики // Наука. Политика. Предпринимательство. – 2001. – № 1-2. – С. 43.

ее многонациональный народ. Если понимать политику по-ленински, то есть, как борьбу за власть, ... становится понятно, что политика – это борьба за внимание и поддержку народа, как единственного источника власти. Соответственно, народ является источником власти».¹¹

Сопоставление всех четырех концепций (легистской, политико-правовой, экономико-политической и общественно-политической) дает основания констатировать следующее:

во-первых, отечественные ученые в своем понимании предмета исследования значительно отделились от положений западной политико-правовой доктрины, которая в качестве единственного и безальтернативного источника государственной политики признает «истеблишмент».¹² Не в последнюю очередь такое отклонение от глобальной теории объясняется зачаточным состоянием традиции истеблишмента, как: «исторически обусловленного привилегированного слоя общества, служащего опорой государственного строя»;¹³

во-вторых, весомой причиной разнообразия представлений о сущности источников государственной политики является полисемия базовой категории «источник». Наряду с буквальным толкованием этого слова («поток воды, который вытекает из недр земли на поверхность») в большинстве толковых словарей русского языка приводятся такие семемы, как: 1) исходное начало, то, что дает начало чему-либо; 2) то, откуда исходят сведения (информация) о чем-то.¹⁴

Очевидно, что именно смысловое расхождение указанных семем и стала методологическим «водоразделом», который разграничил два генеральных направления научного поиска: пока одна группа ученых (в основном, представители легистской и политико-правовой теорий) сосредоточилась на исследовании документарных источников информации о государственной политике; другая (представленная сторонниками экономико-политической и общественно-политической концепции) пытается установить ее общественно-экономические истоки.

Которое из этих двух направлений имеет больше прав на существование – на этот вопрос трудно дать точный ответ (по крайней мере, тот, который выводится логическим путем). Например, с позиций детерминизма в качестве источника знаний могут рассматриваться и книга, и сознание автора, в котором зародился сюжет, и социальная среда, под влиянием которой сформировалось сознание автора. Все зависит от конкретной цели исследования. Тем не менее, найти однозначный ответ нужно, поскольку это имеет большое значение для упорядочения понятийного аппарата правовой науки; консолидации юридической мысли; гармонизации нормотворческой и правоприменительной практики в государственно-политической сфере;

в-третьих (и это прямо следует из предварительного заключения), установить примат определенной концепции источников государственной политики можно только путем достижения научной договоренности, основанной на добровольном согласии всех исследователей обозначенной проблематики. При этом методологический аспект вопроса должен отойти на задний план – в основу научного компромисса должны полагаться соображения практической целесообразности.

С утилитарной точки зрения, наиболее актуальным выглядит «документарный» концепт источников государственной политики. Ведь поиски социально-экономических истоков политической воли составляют преимущественно теоретический интерес. Бесспорно, вопросы: «Где берется политика?», «Кто является продуцентом политики: народ или власть?», «Что первично определяет политику: общество или экономика?», – очень интересные и познавательные. Но их решение мало что даст в плане формирования целостного политико-правового пространства, совершенствования механизма принятия и реализации политических решений, преобразования конгломерата политических актов в стройную иерархическую систему. Как когда-то было верно подмечено: «Сами по себе теории, внутренняя логика их развития не обеспечивают полного, адекватного конкретным условиям понимания объекта. Именно практика задает общее, генеральное направление науки».¹⁵

Тем временем общественная практика ставит перед наукой куда более «приземленные» и насущные вопросы: «Откуда можно получить информацию об основных задачах и приоритетах государственной политики?» «Насколько обязательными являются те или

¹¹ Казанцев Н. М. Правовые и управленческие источники и основания государственной политики // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара. – М., 2007. – Вып. № 5. – С. 86.

¹² Galbraith J. K. Economics and the Public Purpose. – Boston, 1973. – P. 210-222.

¹³ Современный экономический словарь / авт. сост. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. и др. – М., 1999. – 479 с.

¹⁴ Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. – М., 2008. – 1216 с.; Современный толковый словарь русского языка : в 3-х томах / под. ред. Т. Ф. Ефремовой. – М., 2005. – Т. 1. – 1168 с.

¹⁵ Диалектический и исторический материализм / под общ. ред. А. Г. Мысливченко, А. П. Шептулина. – М., 1988. – С. 331.

иные политические решения?», «Сколько длится их действие?», «Каким политическим актом следует руководствоваться в случае их коллизии?» «Как достичь согласованности и непротиворечивости в принятии политических актов?» и т.п. Решить эти вопросы без «опредмечивания» политических источников невозможно (философские размышления о «колыбели» политической экзистенции здесь вряд ли будут полезны). А поскольку предметное понимание источников государственной политики постулируют только документарные концепции, то вывод очевиден: именно в их плоскости следует вести научный поиск;

в-четвертых, из двух документарных подходов к определению источников государственной политики (легистского и политико-правового) только последний имеет достаточное теоретическое и эмпирическое обоснование. Ограничение круга политических источников «легистскими» рамками (то есть, рамками нормативно-правовой определенности) очень плохо коррелируется: а) с политико-правовой теорией, согласно которой: «Политика – везде, где есть право, но закон далеко не всегда проявляется в политических решениях, отношениях, процессах»;¹⁶ б) с положениями Конституции, которая закрепляет право Президента обращаться с политическими посланиями к народу); в) с практикой административной деятельности (не подлежит сомнению, что тезисы публичных выступлений первых лиц государства постоянно учитываются и принимаются за основу при принятии управленческих решений).

Итак, реальными носителями информации о содержании государственной политики является не только нормативно-правовые, но и политические документы: послания, обращения, программы, выступления, доклады и т.п. Этот бесспорный факт окончательно и бесповоротно склоняет чашу весов в сторону политико-правового концепта источников государственной политики.

На основании изложенного в своих дальнейших рассуждениях и выводах относительно сущности источников государственной политики мы будем исходить из их понимания, как: *системы правовых и политических актов, которые отражают содержание политики государства.*

Разумеется, не все правовые и политические акты служат источниками государственной политики. Значительная часть правовых актов лишена политического содержания. В свою очередь, далеко не каждый

политический акт принимается (провозглашается, осуществляется от имени государства). В связи с этим возникает необходимость в четком определении круга документов, которые являются или, по крайней мере, могут являться выразителями государственно-политической воли.

Видное место в иерархии таких документов занимают Конституция, как ценностный базис и правовой субстрат государственно-политической деятельности, а также законы, как основная форма правового регулирования важнейших отношений в обществе. Не подлежит сомнению принадлежность к источникам государственной политики международных договоров, правовых актов Президента, Правительства, центральных органов государственного управления. По ряду признаков к этому перечню можно отнести решения Конституционного Суда, Верховного Суда, а также иных высших судебных органов.

Вопрос о том, являются ли источником государственной политики нормативно-правовые акты местных органов власти, подавляющее большинство ученых оставляют без внимания. Со своей стороны, заметим следующее. Достаточно много решений местной власти принимаются не просто на основании, но и в развитие действующего законодательства. Нередко в их содержании дословно воспроизводятся концептуальные основы государственной политики, сформулированные в законах и правовых актах общегосударственного действия. С определенной долей условности, это позволяет рассматривать их, как факультативный источник информации о содержании государственной политики.

Что же касается чисто политических источников, то, очевидно, таковыми следует считать документы (заявления, обращения, декларации, выступления, послание, платформы, etc.), которые выражают политические намерения и обязательства высших должностных лиц, органов государственной власти, а также политических сил, представленных в их составе. Вместе с тем, отдельные исследователи ищут истоки государственной политики в программных документах общественных объединений или персоналий, не интегрированных в систему государственной власти: политических партий, кандидатов на выборные должности, «публичных» персоналий etc.¹⁷ Но согласиться с подобным подходом трудно, поскольку названные

¹⁶ Ирхин Ю. В. Взаимосвязь политики, морали и права // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия : Политология, 1999. – № 1. – С. 14, 15.

¹⁷ Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Проблемы современного государственного управления в России : Материалы постоянно действующего научного семинара. – М., 2008. – Вып. № 3. – С. 20.

документы не воплощают государственной воли, лишены реального правового и организационного обеспечения, имеют стохастическую суть.

Таков общий абрис системы источников государственной политики. Следует учитывать, что он имеет сугубо ориентировочный характер и в дальнейшем может подвергнуться существенной корректировке. Собственно говоря, в этом вопросе автор не претендует на абсолютную правоту и непогрешимость. Представленная статья преследует несколько иную цель – сформировать теоретические основы для четкого, согласованного понимания сущности источников государственной политики, как незаурядного политико-правового феномена. Насколько это удалось – решать читателю. Но, надеюсь, в любом случае изложенные соображения покажутся интересными всем, кто стремится к познанию истоков политической воли государства.

Библиография:

1. Galbraith J. K. *Economics and the Public Purpose* / John Kenneth Galbraith. – Boston : Houghton Mifflin, 1973. – 334 p.
2. Арутюнова С. П. Основы государственной политики здравоохранения / С. П. Арутюнова // Вопросы реформирования государственной системы здравоохранения: Сборник научных трудов. – Махачкала : Изд-во ДГМА, 1994. – С. 14-23.
3. Мысливченко А. Г., Шептулин А. П., ИДиалектический и исторический материализм / [Мысливченко А. Г., Шептулин А. П., Азаров Н. И. и др.] ; под общ. ред. А. Г. Мысливченко, А. П. Шептулина. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Политиздат, 1988. – 445 с.
4. Замятин Н. Ф. Отраслевая политика государства / Николай Фёдорович Замятин. – Казань. : Альфа-пресс, 1992. – 226 с.
5. Ирхин Ю. В. Взаимосвязь политики, морали и права / Ю. В. Ирхин // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия : Политология, 1999. – № 1. – С. 7-15.
6. Казанцев Н. М. Правовые и управленческие источники и основания государственной политики // Проблемы современного государственного управления в России: материалы постоянно действующего научного семинара / Н. М. Казанцев ; под ред. В. И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 4-86.
7. Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 55 томах / В. И. Ленин. – М.: Издательство политической литературы, 1971. – Том 1. – 663 с.
8. Маркс К. К критике политической экономии / К. Маркс, Ф. Энгельс Избранные произведения : в 3-х томах. – М. : Политиздат, 1986. – Т. 1. – 635 с.
9. Нигматулин Н. О. Взаимодействии экономики и политики / Н. О. Нигматулин // Наука. Политика. Предпринимательство. – 2001. – № 1-2 (7-8). – С. 37-45.
10. Погорелко М. Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Проблемы современного государственного управления в России: Материалы постоянно действующего научного семинара / М. Ю. Погорелко ; под ред. В. И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Вып. № 3 (17). – С. 16-46.
11. Якунин В.И. Проблемы современного государственного управления в России : Материалы постоянно действующего научного семинара / под ред. В. И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2008. – Вып. № 3 (17). – 112 с.
12. Сулакшин С. С. Государственная политика, её источники и основания – вещи вполне конкретные // Проблемы современного государственного управления в России : материалы постоянно действующего научного семинара / С. С. Сулакшин ; под ред. В. И. Якунина. – М.: Научный эксперт, 2007. – Вып. № 5 (10). – С. 114-116.
13. Третьяков А. В. Источники уголовно-правовой политики / А. В. Третьяков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2008. – № 1. – С. 44-46.
14. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. – М. : Московские учебники и картолитография, 2008. – 1216 с.
15. Якунин В. И. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России / В. И. Якунин // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. – М. : Научный эксперт, 2006. – Вып. № 7. – С. 1-33.

References (transliteration):

1. Galbraith J. K. *Economics and the Public Purpose* / John Kenneth Galbraith. – Boston : Houghton Mifflin, 1973. – 334 p.
2. Arutyunova S. P. *Osnovy gosudarstvennoi politiki zdravookhraneniya* / S. P. Arutyunova // *Voprosy*

- reformirovaniya gosudarstvennoi sistemy zdra-
voookhraneniya: Sbornik nauchnykh trudov. –
Makhachkala : Izd-vo DGMA, 1994. – S. 14-23.
3. Myslivchenko A. G., Sheptulin A. P., IDialekticheskii i istoricheskii materializm / [Myslivchenko A. G., Sheptulin A. P., Azarov N. I. i dr.] ; pod obshch. red. A. G. Myslivchenko, A. P. Sheptulina. – 2-e izd. pererab. i dop. – M. : Politizdat, 1988. – 445 s.
 4. Zamyatin N. F. Otraselevaya politika gosudarstva / Nikolai Fedorovich Zamyatin. – Kazan' : Al'fa-press, 1992. – 226 s.
 5. Irkhin Yu. V. Vzaimosvyaz' politiki, morali i prava / Yu. V. Irkhin // Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. – Seriya : Politologiya, 1999. – № 1. – S. 7-15.
 6. Kazantsev N. M. Pravovye i upravlencheskie istochniki i osnovaniya gosudarstvennoi politiki // Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii : materialy postoyanno deistvuyushchego nauchnogo seminar / N. M. Kazantsev ; pod. red. V. I. Yakunina. – M. : Nauchnyi ekspert, 2007. – Vyp. № 5 (10). – S. 4-86.
 7. Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenii: v 55 tomakh / V. I. Lenin. – M.: Izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1971. – Tom 1. – 663 s.
 8. Marks K. K kritike politicheskoi ekonomii / K. Marks, F. Engel's Izbrannye proizvedeniya : v 3-kh tomakh. – M. : Politizdat, 1986. – T. 1. – 635 s.
 9. Nigmatulin N. O. Vzaimodeistvii ekonomiki i politiki / N. O. Nigmatulin // Nauka. Politika. Predprinimatel'stvo. – 2001. – № 1-2 (7-8). – S. 37-45.
 10. Pogorelko M. Yu. Normativno-politicheskie i normativno-pravovye istochniki i osnovaniya gosudarstvennykh politik // Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: Materialy postoyanno deistvuyushchego nauchnogo seminar / M. Yu. Pogorelko ; pod. red. V. I. Yakunina. – M. : Nauchnyi ekspert, 2008. – Vyp. № 3 (17). – S. 16-46.
 11. Yakunin V. I. Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii : Materialy postoyanno deistvuyushchego nauchnogo seminar / pod. red. V. I. Yakunina. – M. : Nauchnyi ekspert, 2008. – Vyp. № 3 (17). – 112 s.
 12. Sulakshin S. S. Gosudarstvennaya politika, ee istochniki i osnovaniya – veshchi vpolne konkretnye // Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii : materialy postoyanno deistvuyushchego nauchnogo seminar / S. S. Sulakshin ; pod. red. V. I. Yakunina. – M.: Nauchnyi ekspert, 2007. – Vyp. № 5 (10). – S. 114-116.
 13. Tret'yakov A. V. Istochniki ugolovno-pravovoi politiki / A. V. Tret'yakov // Kriminologicheskii zhurnal Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. – 2008. – № 1. – S. 44-46. 16. Ushakov D. N. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka. – M. : Moskovskie uchebniki i kartolitografiya, 2008. – 1216 s.
 14. Yakunin V. I. Politiko-pravovye istochniki i osnovaniya formirovaniya i realizatsii gosudarstvennykh politik v Rossii / V. I. Yakunin // Trudy Tsentra problemnogo analiza i gosudarstvenno-upravlencheskogo proektirovaniya. – M. : Nauchnyi ekspert, 2006. – Vyp. № 7. – S. 1-33.