

© О.Ю. ВИННИЧЕНКО, В.М. НОХРИН

ole.vinnichenko@yandex.ru,
nokhrin45@yandex.ru

УДК 340.115

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ПРАВОВОМ ИССЛЕДОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена методологии правового исследования государственных учреждений. Предлагается системный подход к данным исследованиям, применение таких методов как системный анализ, структурный анализ, функциональный анализ, структурно-функциональный анализ, моделирование.

SUMMARY. The article covers the technique of legal research of state institutions. It suggests the usage of the system approach to these researches, application of such methods as a system analysis, structural analysis, functional analysis, structurally functional analysis, modeling.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Методология исследования учреждений, системный подход, системный анализ, структурный анализ, функциональный анализ, структурно-функциональный анализ.

KEY WORDS. Technique of institutions research, system approach, system analysis, structural analysis, functional analysis, structurally functional analysis.

Кризисные явления в современной методологии юридической науки отмечаются многими правоведами, и не без основания. Достаточно часто встречаются исследования, которые имеют описательный характер, сводятся к комментированию правовых актов и не обладают научной ценностью. Одной из причин данной негативной тенденции является отсутствие представлений о методологическом инструментарии и, следовательно, непонимание авторами того, как должно проводиться подлинно научное исследование.

Государственные учреждения и государственный механизм в целом являются сложным предметом для правового исследования, который требует применения соответствующих методов на должном уровне. В связи с этим и вышеобозначенной проблемой изучение методологии применительно к данной области представляется актуальным.

К вопросам методологии юридического исследования обращались многие правоведаы, среди которых следует отметить В.П. Казимирчука, А.Н. Гульпе, Д.А. Керимова, Н.Н. Тарасова [1]. Работы перечисленных авторов были посвящены методологии юридической науки в целом. Что касается методологических вопросов исследования конкретно государственных учреждений, то здесь следует упомянуть о С.В. Любичанковском [2]. Однако его исследование в данной области представлено лишь одной статьей, которая содержит анализ парадигм исследования истории функционирования государственных учреждений, и, соответственно, лишь частично раскрывает названную тему.

Как правило, содержащиеся в законодательстве дефиниции отражают достижения научной юридической мысли в обобщенной форме. Так, согласно Гражданскому кодексу РФ, учреждением «признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера» [3; 49]. Ключевое слово в этом определении — «организация», которое, в свою очередь, может трактоваться как система отдельных элементов, координация действий между ними и ее построение. Таким образом, государственное учреждение следует рассматривать как систему.

Системный подход при исследовании государственных учреждений. Системный подход представляет собой направление методологии исследования, в основе которого лежит рассмотрение объекта как целостного множества элементов в совокупности отношений и связей между ними, то есть рассмотрение объекта как системы [4; 612]. Системный подход явился определенным этапом в развитии методов познания, исследования и конструирования, способов описания и объяснения социальных, природных или искусственно созданных объектов.

Несмотря на то, что термин «системный подход» широко распространен в научной литературе, до сих пор в рамках его не разработано универсальной и вместе с тем достаточно эффективной совокупности специфических средств и методов решения вопросов познавательного характера. Во многом это объясняется тем, что системный подход представляется как принципиальная методологическая ориентация, как точка зрения, с которой рассматривается объект изучения (способ определения объекта), как принцип, руководящий общей стратегией исследования [5; 73]. Таким образом, системный подход в большей степени связывается с постановкой научных проблем, чем с их решением. Но это не является основанием для отказа от данного подхода в научном исследовании. Как отмечает Э.Г. Юдин, в «сознании исследователей укореняется понимание того факта, что получение значимого результата самым непосредственным образом зависит от исходной теоретической позиции, точнее, от принципиального подхода к постановке проблемы и определению общих путей движения исследовательской мысли» [6; 96].

Применение системного подхода при исследовании государственных учреждений позволит рассматривать их во взаимосвязи внутренних компонентов и внешних, а именно — в системе государственного механизма и общества в целом.

Системный анализ как метод исследования государственных учреждений. Зародившийся в середине XX века системный подход положил начало развитию системного анализа, который на сегодняшний день перерос рамки метода и многими учеными воспринимается: а) как совокупность методологических средств; б) как одно из теоретических направлений системных исследований; в) способ решения управленческих и организационных проблем. Авторами предлагается рассматривать системный анализ в узком смысле: в качестве конкретного метода, основу которого составляет процедура разложения целого на части [7; 10]. Однако если такой традиционный метод как анализ заключается в представлении сложного объекта в виде совокупности более простых элементов, то при системном анализе объект следует рассматривать как сово-

купность составляющих его элементов с учетом их взаимосвязи, точнее, последняя должна восприниматься и как один из критериев при выделении той или иной части. Поскольку государственное учреждение является сложноорганизованной системой, то при исследовании важно выделить входящие в него элементы. Каждый из них обладает своими качествами и признаками, но в рамках системы характеристики элемента изменяются, т.е. система влияет на ее составные части, и наоборот. Проведение системного анализа невозможно без изучения таких правовых актов как устав учреждения, иные учредительные документы, а также законодательства.

Структурный анализ как метод исследования государственных учреждений. Структурный анализ является одним из аспектов практической реализации системного подхода. Структура системы представляет собой организацию связей и отношений между элементами системы, определяет всю совокупность отношений, а также набор функций, позволяющих осуществлять целенаправленную деятельность. Если в понятии «система» делается акцент на состав ее элементов и их целостный характер, то в понятии «структура» — на их связи, как основу всей организации. Система динамична, содержание ее элементов постоянно изменяется, а структура статична. К примеру, в человеке ежедневно умирают миллионы клеток и рождаются новые, т.е. его содержание изменяется, однако структура остается той же на протяжении длительного времени. Аналогично и в учреждении происходит смена сотрудников, руководителей, но это практически не влияет на саму организацию. Поскольку государственное учреждение включает определенные подразделения (отделы, сектора и другие функциональные единицы), которые взаимосвязаны между собой, то структурный анализ при их исследовании необходим.

В государственном учреждении может существовать два типа связей: вертикальные и горизонтальные. Из них первые возникают между подразделениями, имеющими равное положение, вторые строятся на основе подчинения одних другим. Выраженность этих связей (устойчивость, регулярность) может быть различной, и их выявление позволит сделать вывод о степени централизации или децентрализации учреждения.

В научной литературе употребляется такой термин как «охват контролем», который трактуется как определенный размер и количество подразделений, находящихся в подчинении одного руководителя [8; 77-78]. При проведении структурного анализа необходимо выявить вертикальные связи и сопоставить их с возможностью координировать и контролировать подчиненные подразделения.

Другим аспектом структурного анализа является установление воздействия одного элемента на другой. При этом важно отметить, что воздействие может быть прямым, когда оно имеет форму субъект-субъект, и опосредованным, когда один элемент структуры влияет на другой через какой-либо механизм.

Структура государственного учреждения во многом зависит от его функций.

Функциональный анализ как метод исследования государственных учреждений. В научной литературе, касающейся рассмотрения функций изучаемого объекта, чаще говорят о функциональном подходе. Н.Н. Тарасов пишет: «Методологический подход — это то, как право и правовые явления

могут быть понимаемы в процессе исследования» [9; 47]. В этом же ключе шла речь о системном подходе чуть выше. В рамках данной статьи авторами предлагается рассматривать именно функциональный анализ как конкретный инструментарий, а не функциональный подход как методологическую ориентацию или точку зрения, с которой рассматривается объект изучения. При этом функциональный анализ может быть проведен и в рамках системного подхода.

Если структурный анализ направлен на исследование самого государственного учреждения (внутренний аспект), то функциональный анализ имеет целью изучение его в рамках более общей системы — государственного механизма или общества (внешний аспект). В данном случае происходит абстрагирование от составляющих систему элементов и она рассматривается как единое целое.

Функциональный анализ предполагает рассмотрение объекта как комплекса выполняемых им функций. В приведенном выше определении государственного учреждения указано, что оно создается для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера [3; 49]. Таким образом, государственные учреждения создаются для социально-значимой деятельности, при этом оно может иметь одну или несколько функций. Как правило, учреждения функционируют под руководством государственных органов. Специфика последних заключается во властных полномочиях, исследование которых требует, соответственно, других методов.

Функциональный анализ позволит выявить целесообразность деятельности государственного учреждения в целом, необходимости его существования либо совершенствования.

Структурно-функциональный анализ как метод исследования государственных учреждений. Данный метод представляет собой синтез структурного и функционального анализа и позволяет рассмотреть функции каждой структурной единицы по отношению к системе как целому. Очевидно, что положение подразделений в государственном учреждении, их вклад в достижение организацией своих целей различны. С.С. Фролов предлагает для оценки места и роли структурной единицы учреждения в его деятельности определить ее возможности по двум основным характеристикам — функциональной значимости и функциональной автономии [10; 29]. Функциональная значимость подразделения государственного учреждения — это показатель того, в какой мере система как целое может существовать и функционировать в случае отделения от нее этой части. При этом, если подразделение учреждения не обладает функциональной значимостью или не выполняет функциональных задач, а его вклад в деятельность учреждения не способствует достижению организационных целей, то это подразделение следует считать дисфункциональным и требующим реорганизации. Под функциональной автономией следует понимать возможность существования структурной единицы при ее отделении от системы.

На основе результатов применения вышеперечисленных методов возможно создание модели государственного учреждения, т.е. моделирование системы. При этом следует руководствоваться следующими критериями: 1) сходство

и сложность функций; 2) географическая близость подразделений; 3) функциональная значимость подразделения и учреждения; 4) требуемое руководство и контроль; 5) координация деятельности подразделений; 6) планирование необходимых значений сложности и времени.

Рассмотренный в данной статье методологический инструментарий, за некоторыми исключениями, может быть применен в исследованиях учреждений различных видов и форм (муниципальных, частных, автономных и т.д.), а также государственных и муниципальных органов власти. При этом предложенные методологические подход и приемы не являются единственно верным вариантом исследования государственных учреждений. Но по нашему мнению, их применение будет продуктивным и эффективным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. М.: Юридическая литература, 1965. 204 с. Гульпе А.Н. Формирование методологии советской правовой науки (1917-1925 гг.): Дис. ... канд. юрид. наук. Рига, 1986. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М.: Аванта+, 2000. 560 с. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екб.: Изд-во Гуманитарного Университета, 2001. 265 с.
2. Любичанковский С.В. Парадигма исследования истории функционирования государственного учреждения // Вестник Оренбургского государственного университета. 2006. № 5. С. 4-10.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. М.: Проспект, 2009. 416 с.
4. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.
5. Блауберг И.В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973. 270 с.
6. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. М.: Наука. 1978. 378 с.
7. Антонов А.В. Системный анализ: учебник для вузов. М.: Высшая школа, 2004. 454 с.
8. Мильнер Б.З. Теория организации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002. 480 с.
9. Тарасов Н.Н. Метод и методологический подход в правоведении // Правоведение. 2001. № 1. С. 31-50.
10. Фролов С.С. Социология организаций: учебник. М.: Гардарики, 2001. 384 с.