

РОЛЬ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА И СИСТЕМНОГО АНАЛИЗА В ИЗУЧЕНИИ ФЕНОМЕНА ФЕДЕРАЛИЗМА

© 2012 г. Максим Николаевич Федорец¹

Краткая аннотация: в статье дана характеристика системного подхода, показаны его базовые положения и продемонстрированы практические возможности его применения при научном исследовании правовых явлений.

Annotation: the article gives characteristics of systemic approach, shows its basic provisions and demonstrates practical possibilities of application thereof in scientific research of legal phenomena.

Ключевые слова: системный подход, системный анализ, система, законодательство, субъекты Российской Федерации.

Key words: system approach, system analysis, system, legislation, the subjects of the Russian Federation.

Залогом правильной реализации юридических норм является уяснение их смысла и содержания, что достигается посредством использования приемов толкования норм права.

Процесс толкования протекает в сознании человека в виде различных внутренних интеллектуально-волевых операций², при использовании самых разнообразных методов познания действительности. Один из таких методов познания правовой действительности, лежащий в основе системного способа толкования юридических норм, – системный подход (или метод). Системный подход – это методология научного анализа объекта в соотношении “система-среда”, позволяющая рассматривать объект исследования в органической взаимосвязи с факторами его окружения³.

Отсутствие упоминаний системного подхода в работах теоретического плана свидетельствует не о падении интереса и значимости к системному подходу, а о том, что системный подход недостаточно применяется в юридической науке в качестве специального метода исследования. Повышенное внимание к проблемам системного подхода в настоящее время объясняется соответствием его как метода усложнившимся задачам общественной практики, задачам познания и конструирования больших, сверхсложных систем. Но не только этим. Феномен системного подхода отражает прежде всего определенную закономерность в развитии самой науки. “Преодоление противоречия между ростом количества информации и ограниченными возможностями ее усвоения может быть достигнуто с помощью системной реорганизации знания”⁴. В то же время в юридической литературе и правовых актах довольно часто используется термин “система”, однако в него зачастую вкладывают смысл, далекий от понимания системы в системном подходе.

В.Н. Садовский и Э.Г. Юдин представляли системный подход как “новое направление в исследовательской дея-

тельности”, как новую систему принципов научного мышления⁵. В.М. Сырых, напротив, отмечает, что внимание к системному подходу как методу исследования ослабевает и о нем даже вскользь не упоминает значительная часть авторов, пишущих о проблемах метода общей теории права⁶. С этим утверждением вряд ли можно согласиться, так как в настоящий момент (и это подтверждается многочисленными дискуссиями и работами) значение системного подхода все более возрастает. Данная тенденция свойственна не только для философии, логики, но и для юриспруденции, а также других наук⁷. Не вдаваясь в подробности различных определений указанного понятия, на наш взгляд, наиболее полное из них дано Е.Н. Шиганом: “Система – это совокупность составных элементов, взаимодействующих между собой и внешней средой и объединенных общими законами функционирования. Каждый элемент системы рассматривается как прямо или косвенно взаимодействующий с другими элементами системы”⁸. Системный подход – это подход, для которого характерны интегральность в рассмотрении системы в целом с учетом интерактивного взаимодействия ее компонентов, а также критический подход к оценке эффективности системы, акцентирующий соответствующие качественно-результативные и процессные индикаторы (например, методы, используемые потенциальными инвесторами и органами власти и управления, должны тяготеть к данному подходу)⁹.

Безусловно, прав М.О. Баев, отмечая, что в сути своей системный подход сам по себе не дает решения проблемы. “Он лишь орудие новой постановки проблемы, он организует исследование объекта во всем его многообразии и взаимосвязях его элементов, что в результате дает нечто

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета (E-mail: www.memphis72@mail.ru).

² См.: Теория государства и права. Учеб. / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2006. С. 489.

³ См.: Система муниципального управления. Учеб. для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. СПб., 2007. С. 23.

⁴ Уёмов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978. С. 24.

⁵ См.: Исследования по общей теории систем. Сб. пер. с польск. и англ. / Пер. А.М. Мишина. / Под общ. ред. В.Н. Садовского, Э.Г. Юдина. М., 1969. С. 4.

⁶ См.: Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2-х т. Т. 1. Элементный состав. М., 2000. С. 452.

⁷ См.: Толстик В.А. Системное толкование норм права. М., 2010. С. 3.

⁸ Моделирование в управлении здравоохранением. Сб. научн. тр. / Под ред. С.А. Гаспаряна. М., 1990. С. 4.

⁹ См.: Жертовская Е.В., Саак А.Э. Сопоставительный анализ современных подходов, методов исследования и принятия управленческих решений в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2009. № 1. С. 7.

большее, чем их изолированное друг от друга изучение”¹⁰. Аристотель утверждал: “Целое больше суммы его частей”¹¹. Это положение и в настоящее время остается выражением сути системного подхода.

Если взять за основу системный подход, то с этой точки зрения федерация определяется как сложная, открытая, целостная, самоорганизующаяся, целенаправленная система, обладающая структурой и состоящая из элементов (субъектов федерации). Системный подход позволяет рассматривать федеративное государство как систему, т.е. определенное множество элементов (государственно-территориальных образований, субъектов федерации), взаимосвязь которых обуславливает целостные свойства этого множества, определяемые не столько суммированием свойств его отдельных элементов, сколько свойствами его структуры, особыми системообразующими, интегративными связями в федеративном государстве¹².

Как отмечает В.А. Черепанов, “системные идеи получили широкое распространение в различных областях научного познания. Особое, интегрирующее влияние они оказывают на исследования социальных явлений. И это неудивительно, ибо системность внутренне присуща социальной действительности; системное изучение общества и государства – рассмотреть их всесторонне, во взаимосвязи и взаимодействии составляющих элементов, образующих диалектическое единство и борьбу противоположностей как источник самодвижения и саморазвития... Федеративное государство, являясь социальной системой, может быть исследовано как системный... объект”¹³. При системном исследовании федеративного государства в качестве его составляющих подсистем выделяются различные территориальные образования в его составе: государственные, автономные и административные¹⁴. Субъекты федерации – системообразующий элемент федеративной государственности¹⁵.

Федерализм с системных позиций может быть охарактеризован как сложная саморазвивающаяся система, которой присущи все качества данной разновидности систем¹⁶. Необходимость (сущность) федерализма определяется, по мнению А.Е. Прокопьева, синергетической закономерностью образования в топологии сложной открытой общественной системы стационарных структур (субъектов федерации) для обеспечения повышенной адаптивности и ускорения системного развития¹⁷.

Важно исходить из того, что федерализм – это не одномомерное, а многомерное явление, что он имеет не только статический, но и динамический характер¹⁸. Нельзя не согласиться с мыслью Н.М. Добрынина о том, что “на данном историческом этапе можно утверждать, что только системное понимание сути государственного управления и практическая реализация этой системности на практике способны привести к построению эффективной модели организации государственного управления, а значит, и к эффективному федерализму”¹⁹.

Самое сложное в федеративных государствах – это соотношение интересов федерации и ее составных частей, дисбаланс которых ведет к излишней централизации или к ослаблению устойчивости федеративных отношений²⁰. Структура – наиболее “консервативная” часть системы федерализма, поскольку более устойчива к внешнему воздействию, нежели отдельные свойства системы²¹.

Иерархичность системы источников права характерна не только для отечественной, но и практически для любой правовой системы. Даже в США, правовая система которых традиционно относилась к слабоиерархичным, в настоящему моменту отчетливо наметилась законодательная вертикаль. Американский правовед У. Бернам выделяет в этой связи следующую иерархическую последовательность источников права: 1) федеральная Конституция; 2) федеральные стату-ты, международные договоры и правила судопроизводства; 3) нормы и правила федеральных административных ведомств; 4) федеральное общее право; 5) конституции штатов; 6) стату-ты и правила судопроизводства штатов; 7) правила административных ведомств штатов; 8) общее право штатов²².

В Конституции РФ 1993 г. категория “система” используется довольно часто. Пункт “г” ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Принцип системности – один из базовых, основных принципов федерализма в целом, в котором важнейшую роль играет необходимость сохранения государственной целостности. Сохранение или разрушение системных связей с субъектами федерации напрямую связано с вопросами обеспечения безопасности такого государства (экономической, политической, военной, экологической, геополитической и т.п.)²³.

Приведенные выше конституционные нормы свидетельствуют о том, что Конституция РФ использует в своем содержании термин “система” в первую очередь для формирования правовых оснований государственного управления

¹⁰ Баев М.О. О месте теории профессиональной защиты от обвинения в системе юридических наук // Право и политика. 2005. № 9. С. 26.

¹¹ Аристотель. Метафизика. М., 1934. С. 82.

¹² См.: Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 19.

¹³ Черепанов В.А. О системной модели федеративного государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 3.

¹⁴ См.: Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3. С. 63.

¹⁵ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 72.

¹⁶ См.: Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма. Ч. II (Окончание) // Право и политика. 2006. № 11. С. 10.

¹⁷ См.: Прокопьев А.Е. Федерализм. Анализ правовых теорий и опыта. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

¹⁸ См.: Цисар Л.А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 6.

¹⁹ Добрынин Н.М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 11.

²⁰ См.: Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Там же. 2010. № 9. С. 38.

²¹ См.: Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. О систематизации правового регулирования федеративных отношений // Право и политика. 2009. № 7. С. 1410.

²² См.: Бернам У. Правовая система США. М., 2006. С. 108.

²³ См.: Мелехин А.В. Теория государства и права. Учеб. // СПС “КонсультантПлюс”. 2009.

в условиях федеративного устройства, включающих в себя нормы права, условия и правила их реализации²⁴.

Существуют различные способы конституционного оформления той или иной модели разграничения компетенции, что обусловлено как имеющими место реалиями федеративных отношений, так и традициями, сложившимися в конкретном государстве. В отечественной правовой литературе выделяются несколько вариантов типологизации способов разграничения компетенции, предусматривающих:

1) два способа разграничения компетенции: дуалистический и кооперативный, который, в свою очередь, делится на подвиды (критерий – наличие (или отсутствие) сферы совместного ведения)²⁵;

2) три способа разграничения компетенции: дуалистический, способ двух исключительных сфер компетенции, а также трехчленный способ (критерий – количество субъектов обладания компетенцией)²⁶;

3) три способа разграничения компетенции с наличием так называемых “списочных” полномочий у центра или у субъектов федерации либо у центра, и у субъектов (критерий – конституционное закрепление перечня предметов ведения и полномочий за тем или иным субъектом правоотношений)²⁷;

4) пять способов разграничения компетенции (критерий – количество субъектов принадлежности полномочий и факт наличия сферы совместного ведения)²⁸.

В условиях федеративного государственно-территориального устройства современного Российского государства правовые основания определяют предмет ведения каждого из субъектов правового регулирования, порядок правового регулирования общественных отношений по предмету совместного ведения и по вопросам, находящимся в исключительном ведении каждого из субъектов. Необходимость обеспечения государственной целостности федеративного государства, единства системы организации и деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления, системы исполнительной власти в Российской Федерации (централизация), с одной стороны, сочетается с организационной самостоятельностью органов государственной власти субъектов Федерации (децентрализация) – с другой²⁹.

В договорных федерациях федеративные правоотношения формируются по схеме “снизу вверх”. Они соединяют субъекты федерации между собой напрямую, по большей части горизонтальными связями. В федеративных государствах, образованных “сверху”, субъекты не связаны между собой напрямую системообразующими связями. Они объединены в единое целое посредством так называемого звездного типа связей (система (федерация), связана с элементами системы

(субъектами), мало связанными при этом друг с другом)³⁰. В структуре федеративной системы определяющими являются именно федеративные правоотношения, отношения управления вторичны. В этом плане попытку подмены федеративной реформы административной, построением так называемой властной вертикали, которая происходит с начала 2000-х годов, сложно рассматривать в русле системных представлений³¹.

В качестве подотрасли системного подхода может быть использован и системный анализ – совокупность методов и средств, используемых при исследовании и конструировании сложных объектов, принятии и обосновании решений при проектировании, создании и управлении социальными, экономическими и техническими системами³². Системный анализ возник в 60-е годы XX в. Теоретическую и методологическую основу системного анализа составляют системный подход и общая теория систем³³.

Важный этап системного анализа – построение обобщенной модели исследуемой или конструируемой системы, в которой учтены все ее существенные переменные. В силу чрезвычайно большого числа компонентов, составляющих современные системы, для проведения системного анализа требуется использование не только вычислительной техники, но и современной информации (как для построения обобщенных моделей таких систем, так и для оперирования с ними, например путем проигрывания на таких моделях сценариев функционирования систем и интерпретации полученных результатов)³⁴.

“Системный метод предполагает продвижение исследования не от частей к целому, а от целого к частям. Важное место в системном анализе отводится выявлению связей между элементами, которые придают структурно организованному объекту качество единства”³⁵. Самое важное в системном подходе заключается в том, что системный принцип всегда что-то “обрубает”, “огрубляет” в исследуемом предмете³⁶. Поэтому, с одной стороны, системное исследование не может претендовать на исчерпывающее раскрытие предмета, особенно сложных социальных явлений, а с другой – системный подход позволяет выявить из бесконечного разнообразия элементов, связей и отношений какого-либо явления конечное, но упорядоченное множество элементов и отношений между ними. Благодаря этому системный подход допускает сосредоточиться на главном в исследуемом предмете, что позволяет осуществить цель исследования, не отвлекаясь на частности³⁷.

³⁰ См.: Малиновский А.А. Тектология. Теория систем. Теоретическая биология. М., 2000. С. 214.

³¹ См.: Черепанов В.А. Указ. соч. С. 4, 5.

³² См.: Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое // Государство, право, управление. Материалы Всероссийской науч.-практ. конференции. М., 2008. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.milenagligic.narod.ru>

³³ См., например: Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. М., 2000.

³⁴ См.: Сергеев Ю.Д., Григорьев Ю.И. Системный анализ в сфере медицинского права // Медицинское право. 2006. № 4. С. 4.

³⁵ См.: Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. Хабаровск, 2001. С. 11.

³⁶ См.: Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1974. С. 74.

³⁷ См.: Никитенко М.Г. Правовое регулирование структурных элементов депутатских слушаний как организационной формы деятельности представительных органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 14.

²⁴ См.: Манохин В.М. Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963. С. 5–7.

²⁵ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учеб.-практ. пос. М., 1998. С. 183–197.

²⁶ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учеб. для вузов. М., 2008. С. 100, 101.

²⁷ См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству. План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002. С. 125.

²⁸ См.: Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 45, 56.

²⁹ См.: Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / Под ред. В.М. Манохина // СПС “КонсультантПлюс”. 2010.

В то же время необходимо отметить, что и появление конституционно-правового института далеко не всегда сразу приводит к его категориальному осмыслению. Примером служит институт омбудсмена, который появился в Швеции, просуществовал более 100 лет как довольно экзотический орган, прежде чем получил распространение в других странах и стал рассматриваться в качестве важнейшего специального органа, обеспечивающего защиту прав человека, что и послужило основой для исследования этого органа на категориальном уровне³⁸.

При создании топологически правильной федеративной организации, определяющими в которой являются степень взаимодействия подсистем федерации и степень симметричности ее “архитектуры”, “конструкции”, осуществляется выход на новый, более высокий уровень организации общества; делается шаг в направлении к сверхорганизации. Однако при этом всегда следует помнить, что система самостоятельно определяет свой внутренний масштаб и достигает “естественных размеров”³⁹, выход за рамки которых чреват возникновением флуктуаций (именно по такому сценарию происходило развитие событий и последующий распад Российской Империи).

Решение конституционной проблемы в общем виде заключается в нахождении приемлемого варианта модели, определяющей параметры соотношений функциональных аспектов этнической общности. Однако это только первое направление при решении конституционной проблемы. Второе направление связано с необходимостью учитывать наличие в этнической общности различных видов субъектов взаимоотношений. С определенной степенью упрощения можно принять для примера три уровня таких субъектов:

³⁸ См.: Автономов А.С. Системность категорий конституционного права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1999. С. 12.

³⁹ Пригожин И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Пер. с англ.; под общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. М., 1986. С. 204.

отдельные члены общности, группы членов общности и общность в целом⁴⁰.

Практическое применение принципов и методов федерализма выражается в процессах федерализации, которые могут развиваться в трех направлениях – централизации, децентрализации, поиска равновесия – и принимать различные формы: разделения территории на составные части (Малайзия), преобразования унитарного государства в региональное (Италия, Испания), объединения независимых государств в союз государств (ЕС) и т.д. Наличие процессов генезиса федерации не указывает на федеративную форму государственного устройства, так как принципы и методы федерализма применяются и в унитарных государствах (регионализация унитарных государств), и в международных отношениях (организация международных союзов и ассоциаций), однако могут вести к формированию и последующему созданию федеративного государства⁴¹.

Таким образом, следуя научным постулатам проф. Н.М. Добрынина, представляется вполне перспективным рассмотрение проблем конституционной ответственности на основании общематематического системного анализа в рамках технократического подхода⁴². В данном случае появляется возможность не просто описательно “разглагольствовать” по поводу “сущего” и “должного” в федеративных отношениях, но и до некоторой степени моделировать реально складывающуюся ситуацию как для того, чтобы лучше ее понять, так и для того, чтобы ее изменить в той степени, в какой это требуют стоящие перед нами задачи, в том числе и построение нового российского федерализма.

⁴⁰ См.: Уваров Е.П., Вишневский А.С. Модель государства нового типа для условий глобализации и перспективы развития системы расселения. Луганск, 2005. С. 92.

⁴¹ См.: Бурбина Ю.В. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 15.

⁴² См.: Добрынин Н.М. Федерализм и юридическая ответственность: взаимосвязь и взаимообусловленность, математическое моделирование // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 13.