

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Олександр Крупчан,

академік НАПрН України, директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва ім. академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, кандидат юридичних наук, доцент

Методологічний арсенал досліджень такого явища, як державне управління, за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних, знань різного рівня. Як відомо, методологічні знання (на відміну від, так званих, онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів та інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів. Розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання, безпосередньо реальних явищ і процесів поза гносеології, рівно як і навпаки. Водночас, кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розробка методологічних основ має надзвичайно важливе значення для кожної науки, тому що не тільки знання, а й шляхи їх набуття, мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Така розробка є досить складною й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової ерудиції, понятійно-термінологічної культури, здатності до широких узагальнень, дисципліни мислення. Суттєвим також є те, який власне тлумачення методологічного аспекту не є однозначним. Оскільки теоретико-пізнавальний арсенал, що використовується суспільними науками в дослідженнях державного управління, має різноманітний характер, доцільно виділяти різні рівні (інакше

кажучи, «поверхи») методологічних знань щодо пізнання управлінських відносин.

Насамперед, потрібно виділити найбільш високий рівень, тобто систему філософських знань, які є теоретичною базою, методологічним орієнтиром для всіх суспільних наук стосовно державно-управлінських досліджень. Це — рівень загально-методологічних основ таких досліджень. До зазначеного рівня наближається також використання універсальних наукових принципів і понять нефілософського значення (наприклад, пізнавальних методів кібернетики, загальної теорії систем тощо). Методологічна цінність цих засобів майже така, як і філософських категорій, що в такому разі має переважно загальносоціологічний характер.

Наступний рівень методологічних знань пов'язаний з теоретичними положеннями, так званої, науки управління. Нагадаємо, що за змістом цей термін є узагальнювальне поняття та позначає певну систему конкретних управлінських наук, кожна з яких вивчає управління в межах свого предмета дослідження. Предмет науки управління може бути розглянуто як складову частину предмета ще більш загальної науки — так званої, організаційної науки. Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у дослідженнях державного управління як окремо-наукові методи пізнання [1, 28]. До-



цільно визначити ці знання як окремо-методологічні основи відповідних досліджень.

Ще один рівень методологічних знань можна характеризувати як спеціально-методологічні основи досліджень державного управління. Йдеться про такі розробки у межах теорії (науки) державного управління, котрі відіграють роль спеціальної методології в межах цієї науки. Важливість цього рівня зумовлюється, насамперед, тим, що в силу специфіки формування вказаної науки в її змісті досить суттєве місце посідають пізнавально значущі, але, на жаль, не досить досконалі теоретичні результати деяких суміжних наукових дисциплін, зокрема, загальної теорії соціального управління, теорії держави та теорії права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо. Тож при розробці проблематики спеціально-методологічного рівня гостро відчувається потреба у використанні полідисциплінарного (міжгалузевого) підходу.

Зазначимо, що на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковою є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто в нашому випадку, яке саме суспільне явище розуміють як державне управління. Акцент на цьому слід робити тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалося питання про співвідношення, так званих, широкого та вузького тлумачень поняття «державне управління». При цьому, в останні роки переважала тенденція широкого його трактування. Проте кожен із цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття. Іншими словами, в кожному випадку те чи те тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обґрунтування.

Так, широке тлумачення державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади, загалом)

правомірне лише на рівні аналізу, системи соціального (суспільного) управління в цілому, виділення її порівняно самостійних підсистем. У такому випадку, категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших, недержавних.

На другому рівні аналізу загальний суб'єкт управління — держава — уявляється вже диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, які здійснюють різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління має використовуватись у вузькому, більш спеціалізованому значенні: як особливий і самостійний різновид діяльності держави, що його здійснює окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

Стосовно фактичної наявності у змисті діяльності, не лише внутрішньої, а й зовнішньої, всіх інших державних органів певних функцій, елементів або виявів управлінської діяльності, варто зазначити, що головне призначення цих інших органів зводиться не до здійснення управління [2, 32–35]. Управління якісно відмінне за своєю суттю від того, що мають здійснювати різні державні органи, належні до інших форм реалізації державної влади, наприклад, законодавчої та судової. Тож державне управління — це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших нормативно-правових актів шляхом здійснення організаційного впливу на учасників суспільних явищ і процесів.

На нашу думку, діяльність державних органів, не пов'язаних із суто державним управлінням, але яка впливає на суспільні процеси, потрібно розглядати як державне регулювання суспільних процесів, яка має значення для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави загалом, в інтересах організаційного впливу на життєдіяльність суспільства.



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

Вузьке значення державного управління є більш прийнятним для пояснення державно-управлінських процесів, які відбуваються в сфері діяльності органів виконавчої влади. Саме діяльність органів виконавчої влади з державного управління суспільними справами досліджують як наука адміністративного права, так і теорія державного управління. Тобто діяльність органів виконавчої влади із державного управління є, зокрема й предметом теорії державного управління.

Остання, своєю чергою, використовує значну кількість юридичних знань, набутих юридичними науками, що є загальнонавчаними. Теорія державного управління, при своєму формуванні як науки, завжди використовувала надбання юридичних наук, але фактично, під інтенсивним впливом науки управління, що складається, як вже зазначалось, із сукупності управлінських наук [3, 83–84]. Серед них найбільший вплив на формування теорії державного управління спостерігався з боку, так званої, загальної теорії соціального управління, що відображає саме той рівень наукового узагальнення, на якому доцільним є застосування широкого тлумачення державного управління.

Уже власне вузьке та широке тлумачення державного управління мають важливе методологічне значення для дослідження будь-яких процесів, які відбуваються при здійсненні виконавчою владою державного управління, що є складовою соціального управління взагалі; яке досліджують різні науки (наприклад, кібернетика — найбільш універсальна наука про системи управління). А це, зі свого боку, створює відповідну можливість використовувати в дослідженнях процесів, пов'язаних із діяльністю виконавчої влади, багатьох пізнавальних засобів системного підходу, котрий є одним із провідних шляхів наукового пізнання суспільних явищ.

Засоби системного підходу є важливою складовою загальнометодологічної

основи будь-якого дослідження та сприяють глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту явищ, притаманних діяльності органів виконавчої влади з державного управління, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та із довколишнім середовищем, дій різноманітних системотворюючих факторів при організації виконавчої влади, її вдосконаленні та розвитку [4, 19–20]. Для юридичних досліджень виконавчої влади застосування засобів системного підходу має бути обов'язковим, оскільки юридична наука, порівняно з іншими суспільними науками, найбільш формалізована, схильна до наукової абстракції та теоретичних узагальнень.

Застосування системного підходу в дослідженнях особливостей і закономірностей становлення та розвитку виконавчої влади як суспільної сили, яка має яскраво виражений державотворчий характер, сприяє підвищенню рівня наукового узагальнення, достовірності й істинності наукових висновків.

Проте в державознавчих дослідженнях, інколи «застосування» системного підходу зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. При цьому, недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» системного підходу в державознавчих дослідженнях зумовлений зовсім не слабкою загальнонауковою його робочістю. Створився певний розрив між досить розвинутою методологією системного підходу як складовою частиною загально-методологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань, — з другого. Він поглиблюється, зокрема тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ і процесів. Так, як зазначав В. Авер'янов, маючи на увазі специфіку системного



підходу, потрібно повною мірою зв'язати на те, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань [5, 42–45].

Слід погодитися також з тим, що головне призначення системного підходу полягає не лише в аналізі систем і системних явищ, а в системному розгляді сукупностей елементів та зв'язків цих елементів, а також і з тим, що на підставі одного й того досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи, визначені, так звані, системоутворювальні фактори. Застосування системного підходу в юридичних дослідженнях не може бути самоціллю кожної розробки. Цей підхід має застосовуватися тоді, коли є необхідність розгляду юридичного явища саме з позицій як диференціації, так й інтеграції. Оскільки для остаточного наукового висновку (результату) й не так важливо, як розглядається система та зв'язки в ній: з погляду «роз'єднання» чи «поєднання».

Отож системний підхід тісно пов'язаний із застосуванням діалектичного методу єдності та боротьби протилежностей (в певному контексті можна вживати термін «суперечностей»). Адже роз'єднання та поєднання можна уявити як знаки «мінус» і «плюс», а систему, що досліджується, як взаємодію внутрішніх її елементів, та у взаємодії із зовнішніми елементами системи вищого рівня. Як відомо, позитивне й негативне взаємно притягуються, а однополюсові об'єкти відштовхуються. Застосування методу єдності та боротьби суперечностей, на нашу думку, має для юридичних досліджень значний потенціал і перспективу. При застосуванні системного підходу при дослідженнях системи виконавчої влади потрібно з'ясувати позитивний і негативний «заряд» її елементів; особливо при дослідженні

організації та діяльності таких її елементів, як органи виконавчої влади, апарат державного управління, державної служби, державного контролю, функцій і компетенції органів державної влади.

Будь-яке застосування системного підходу до вивчення певного об'єкта вимагає всебічного уявлення про його систему чи пов'язану з ним систему. У цьому зв'язку слід відзначити правомірність вживання термінів «система виконавчої влади» та «система органів виконавчої влади», про що йтиметься нижче.

Очевидно, що це різні явища, у першому випадку філософський та юридичний зміст цієї системи значно ширший, адже вміщує в собі і другу систему. До певної міри структуру системи виконавчої влади можна порівняти із змістовим навантаженням поняття правової системи. Тож, система виконавчої влади може охоплювати державно-правові уявлення про виконавчу владу, систему певних юридичних норм, нормативно-правових актів, які регулюють організацію, функціонування та розвиток виконавчої влади як державно-правового явища, визначають місце й роль виконавчої влади в суспільстві, її вплив на суспільні процеси.

Звісно, до систем виконавчої влади належна й система органів виконавчої влади із усім розмаїттям зв'язків між елементами останньої. До системи виконавчої влади потрібно також віднести її зовнішні зв'язки із системами інших гілок державної влади. У такому приблизно обсязі система виконавчої влади логічно може бути включена до правової системи [6, 29–31]. Не претендуючи на виключність, пропонуємо коротке визначення системи виконавчої влади як сукупності державно-правових уявлень, поглядів, юридичних норм, які стосуються виконавчої гілки державної влади, а також державних органів, які здійснюють виконавчу



владу, та їхньої правозастосовчої практики.

Ще однією суттєвою ознакою будь-якої системи є її властивість до врівноваження елементів, які в іншій інтерпретації може розглядатись як здатність до самовдосконалення. На це особливо важливо зважати при конструюванні систем у сфері державного управління. Тож, можна вести мову про те, що система органів виконавчої влади повинна мати здатність до самовдосконалення, що має виражатись у накресленні та реалізації заходів з підвищення ефективності та якості її діяльності з державного управління, кожного елемента цієї системи як і системи в цілому.

Отож, застосування системного підходу в дослідженнях виконавчої влади має забезпечити повноту уявлень про всю систему і всі її елементи. Залежно від поставлених дослідницьких завдань, необхідно визначитися стосовно вибору певних пізнавальних засобів системного підходу та відповідного обмеження використання його понятійного апарату.

Сукупність уявлень і знань про складний зміст будь-якої реальної системи слід розподіляти на певні групи, кожна з яких характеризує порівняно самостійні складові системного підходу. Основними такими складовими вважаються дослідження: а) структурної побудови системи; б) процесів функціонування системи; в) розвитку й удосконалення системи. Кожну з цих складових можна розкрити більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації властивостей і проявів конкретної системи.

Застосування системного підходу далеко не вичерпує зміст методологічних знань стосовно вивчення державного управління як продукту діяльності системи органів виконавчої влади. У цьому контексті надзвичайно актуальною та практично важливою є потреба вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні,

про що вже йшла мова вище. Адже, вчення про суперечності, як відомо, становить основу діалектичного методу наукового пізнання й одного із основних законів діалектики — закону єдності та боротьби протилежностей.

Розгляд можливих варіантів суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ і процесів, врахування суперечностей при вивченні процесів, пов'язаних із діяльністю виконавчої влади поглиблює розуміння об'єктивних закономірностей її функціонування, організації, розвитку та вдосконалення. Аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, спрямованому на виявлення суттєвих ознак виконавчої влади, зовнішньої та внутрішньої зумовленості її місця й ролі в механізмі державно-правового забезпечення життєдіяльності суспільства [7, 42–44].

Вирішенню актуальних проблем суперечностей у державному управлінні у вітчизняній управлінській літературі ще не достатньо приділяється уваги. Однією з причин цього є слабка розробленість проблеми соціальних суперечностей у суспільствознавстві взагалі. Найчастіше такий аналіз зводився до наведення життєвих прикладів, а теоретичні питання про виникнення та розв'язання суперечностей, не розглядалися.

Доцільно звернути увагу на необхідність наукової розробки проблеми суперечностей, виходячи з діалектичних позицій, як специфічного явища [8, 67–69]. Важливо виявити й ідентифікувати об'єктивно наявні суперечності в державному управлінні за типами, видами й формами прояву з метою обґрунтованого їх врахування в ході цілеспрямованого його вдосконалення. Важливо також розкрити динаміку розвитку цих суперечностей, поліпшити наукове прогнозування їхнього розвитку, розробити методи та засоби розв'язання суперечностей.



З огляду на викладене, існує гостра потреба в розробленні практичних висновків і рекомендацій щодо ефективного впливу на суперечності, беручи до уваги характер, гостроту прояву та прогностні оцінки їх подальшого розвитку. Необхідне створення наукових засад урахування та розв'язання діалектичних суперечностей у державному управлінні як скла-

дової частини перманентних державо-творчих процесів. ♦

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Питання методології сучасної адміністративно-правової доктрини України (аналітичний огляд цікавого і корисного дослідження) [Текст] / В. Б. Авер'янов // *Право України*. — 2005. — № 1. — С. 26–29.
2. *Адміністративне право України. Загальна частина* [Текст] : навч. посібник / за. заг. ред. О. І. Остапенка. — Львів: Львівський інститут внутрішніх справ, 1999. — 332 с.
3. Курінний Є. Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії [Текст] / Є. Курінний // *Підприємництво, господарство і право*. — 2003. — № 12. — С. 82–85.
4. Кустовська О. В. *Методологія системного підходу та наукових досліджень* [Текст] / О. В. Кустовська. — Тернопіль, 2005. — 124 с.
5. Авер'янов В. *Функции и организационная структура органа государственного управления* [Текст] / В. Авер'янов. — К., 1979. — 149 с.
6. Дерезь В. А. *Органи виконавчої влади України та управлінські відносини* [Текст] : монографія / В. А. Дерезь. — К. : Юридична думка, 2007. — 180 с.
7. Алфьоров С. М. *Адміністративне право. Загальна частина*. [Текст] : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 216 с.
8. Битяк Ю. П. *Адміністративне право України* [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

Надійшла до редакції 20.06.2013 року