

УДК 342.6:303.02

Олександр Крупчан,
кандидат юридичних наук, доцент, академік НАПрН України,
директор НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті аналізуються методологічні основи адміністративно-правових досліджень діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: методологія, адміністративне право, органи виконавчої влади.

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 реально існуючих явищ і процесів поза гносеології, рівно як і навпаки. Одночасно кожен із цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розробка методологічних основ має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки 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, дисциплін мислення. Суттєвим також є те, що саме тлумачення «методологічного аспекту» не є однозначним. Оскільки теоретико-пізнавальний арсенал, що використовується суспільними науками у дослідженнях державного управління має різноманітний характер, доцільно виділяти різні рівні (інакше кажучи, «поверхи») методологічних знань щодо пізнання управлінських відносин.

Насамперед слід виділити найбільш високий рівень, тобто систему філософських знань, які є теоретичною базою,

методологічним орієнтиром для всіх суспільних наук стосовно державно-управлінських досліджень. Це — рівень загальнометодологічних основ даних досліджень. До зазначеного рівня наближається також використання універсальних наукових принципів та понять нефілософського значення (наприклад, пізнавальних методів кібернетики, загальної теорії систем тощо). Методологічна цінність цих засобів майже така, як і філософських категорій, що в даному випадку має переважно загальносоціологічний характер.

Наступний рівень методологічних знань пов'язаний із теоретичними положеннями так званої «науки управління». Нагадаємо, що за змістом цей термін є узагальнюючим поняттям і визначає певну систему конкретних управлінських наук, кожна з яких вивчає управління в рамках 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]. Доцільно 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 рамках теорії (науки) державного управління, які відіграють роль спеціальної методології в межах даної

науки. Важливість даного рівня обумовлюється, насамперед, тим, що в силу специфіки формування вказаної науки в її змісті досить суттєве місце посідають окремі 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. Тому 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 розуміється як державне управління. Акцент на цьому слід робити тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалось питання про співвідношення так званих «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому в останні роки переважала тенденція широкого його розуміння. Проте кожен із цих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Іншими словами, в кожному випадку чи інше 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 в цілому) правомірне лише на рівні аналізу системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У даному 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 використовуватися у вузькому, більш спеціалізованому розумінні: як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема

система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

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

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

«Вузьке» значення державного управління є більш прийнятним для розуміння державно-управлінських процесів, які відбуваються в сфері діяльності органів виконавчої влади. Саме діяльність органів виконавчої влади із державного управління суспільними справами досліджується як наукою адміністративного права, так і теорією державного управління. Тобто діяльність органів виконавчої влади із державного управління є в тому числі й предметом теорії державного управління.

Остання, у свою чергу, використовує значну кількість юридичних знань, набутих юридичними науками, що є загальнозвінаними. Теорія державного управління при своєму формуванні як науки завжди використовувала надбання юридичних наук, але фактично під інтенсивним впливом науки управління, яка складається, як вже зазначалось, із сукупності управлінських наук [3]. Серед них найбільший вплив на формування теорії державного управління спостерігалося з боку так званої загальної теорії соціального управління, яка відображає саме той рівень наукового уз-

гальнення, на якому доцільним є застосування «широкого» тлумачення державного управління.

Вже самі по собі «вузьке» і «широке» розуміння 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 та яке досліджують різні науки (наприклад, кібернетика — найбільш універсальна наука про системи управління). А це, зі свого боку, створює відповідну можливість використовувати у дослідженнях процесів, пов'язаних із діяльністю виконавчої влади, багатьох пізнавальних засобів системного підходу, який є одним із провідних шляхів наукового пізнання суспільних явищ.

Засоби системного підходу є важливою складовою загальнометодологічної основи будь-якого дослідження і сприяють глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту явищ, притаманних діяльності органів виконавчої влади по державному управлінню, її багатогранних взаємозв'язків між собою та оточуючим середовищем, дій різноманітних системоутворюючих факторів при організації виконавчої влади, її удосконаленні та розвитку [4]. 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 та закономірностей становлення і розвитку виконавчої влади як суспільної сили, яка має яскраво виражений державотворчий характер, сприяє підвищенню рівня наукового узагальнення, достовірності та істинності наукових висновків.

Проте у державознавчих дослідженнях «застосування» системного підходу інколи зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. Причому недостатній поки що «коєфіцієнт корисної дії» системного підходу в державознавчих дослідженнях зумовлений нині зовсім не слабкою загальнаукою його розробкою. Створився певний розрив між досить розвиненою методологією системного підходу як складовою

частиною загальнометодологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого. Він поглиbuється, зокрема, тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ та процесів. Так, як зазначав В. Б. Авер'янов, маючи на увазі специфіку системного підходу, слід повною мірою враховувати, 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].

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 і зв'язків цих елементів, а також і з тим, що на підставі одного і того самого досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи, визначені так звані системоутворюючі фактори. Застосування системного підходу в юридичних дослідженнях не може бути самоціллю кожної окремої розробки. Цей підхід має застосовуватися тоді, коли є необхідність розгляду юридичного явища саме з позицій як диференціації, так і інтеграції. Оскільки для кінцевого наукового висновку (результату) не так важливо, як розглядається система і зв'язки в ній: з точки зору «роз'єднання» чи з точки зору «поєднання».

У цьому зв'язку системний підхід тісно пов'язаний із застосуванням діалектичного методу єдності та боротьби протилежностей (в окремому контексті можна вживати термін «суперечності»). Адже роз'єднання і поєднання можна уявити як знаки «мінус» і «плюс», а систему, яка досліджується, — як взаємодію як внутрішніх її елементів, так і у взаємодії із зовнішніми елементами системи вищого рівня. Як відомо, позитивне і 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 слід з'ясовув-

вати позитивний і негативний «заряд» її елементів; особливо при дослідженні організації та діяльності таких її елементів, як органи виконавчої влади, апарат державного управління, державна служба, державний контроль, функції і компетенція 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» і «система органів виконавчої влади», про що йтиметься нижче.

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

Зрозуміло, що до системи виконавчої влади входить система органів виконавчої влади із усім розмаїттям зв'язків між елементами останньої. До системи виконавчої влади слід 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]. 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 їх правозастосовчої практики.

Ще однією суттєвою ознакою будь-якої системи є її властивість до врівноваження елементів, що в іншій інтерпретації може розглядатись як здатність до самовдосконалення. Це особливо важливо враховувати при конструкції систем у сфері державного управління. Тобто можна вести мову про те, що система органів виконавчої влади повинна мати

здатність до самовдосконалення, що має виражатися у накресленні та реалізації заходів для підвищення ефективності та якості її діяльності щодо державного управління, кожного окремого елемента цієї системи, як і системи в цілому.

Таким чином, застосування системного підходу в дослідженнях виконавчої влади повинно забезпечити повноту уявлення про всю систему і всі її елементи. Залежно від поставлених дослідницьких завдань необхідно визначитися стосовно вибору окремих пізнавальних засобів системного підходу та відповідного обмеження рамок використання його понятійного апарату.

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

Застосування системного підходу далеко не вичерпує зміст методологічних знань стосовно вивчення державного управління як продукта діяльності системи органів виконавчої влади. У цьому зв'язку надзвичайно актуальною і практично важливою є потреба вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні, про що вже йшлося вище. Адже вчення про суперечності, як відомо, складає основу діалектичного методу наукового пізнання та одного із основних законів діалектики — закону єдності та боротьби протилежностей.

Розгляд можливих варіантів суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів, врахування суперечностей при вивченні процесів, пов'язаних із діяльністю виконавчої влади, поглиблєє 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 обумовленості її місця та ролі в механізмі дер-

жавно-правового забезпечення життєдіяльності суспільства [7].

Вирішенню актуальних проблем суперечностей у державному управлінні у вітчизняній управлінській літературі ще недостатньо 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 із діалектичних позицій як специфічного явища [8]. Важливо виявити та ідентифікувати об'єктивно існуючі суперечності в дер-

жавному 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 їх розвитку, розробити методи і засоби розв'язання суперечностей.

З огляду на викладене, існує гостра потреба в розробленні практичних висновків і рекомендацій щодо ефективного впливу на суперечності, враховуючи характер, гостроту прояву та прогнозні оцінки їх подальшого розвитку. Необхідне створення наукових зasad урахування та розв'язання діалектичних суперечностей у державному управлінні як складової частини перманентних державотворчих процесів.

ПРИМІТКИ

1. Авер'янов В. Б. Питання методології сучасної адміністративно-правової доктрини України (аналітичний огляд цікавого і корисного дослідження) / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2005. — № 1. — С. 26—29.
2. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / за заг. ред. О. І. Остапенка. — Л. : Львівський інститут внутрішніх справ, 1999. — 332 с.
3. Курінний Є. Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії / Є. Курінний // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 12. — С. 82—85.
4. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень / О. В. Кустовська. — Тернопіль, 2005. — С. 19—20.
5. Авер'янов В. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Авер'янов. — К., 1979. — С. 42—45.
6. Дерець В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : монографія / В. А. Дерець. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 29—31.
7. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. — К. : Центр учебової літератури, 2011. — С. 42—44.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. — К. : Юрінком Интер, 2005. — С. 67—69.

Крупчан Александр. Методология исследований деятельности органов исполнительной власти в науке административного права.

В статье анализируются методологические основы административно-правовых исследований деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: методология, административное право, органы исполнительной власти.

Krupchan Olexandr. Research methodology of the executive authorities in the science of administrative law.

This article analyzes the methodological basis of administrative and legal research activities of the executive power.

Key words: methodology, administrative law, enforcement authorities.