

**Ю. Д. Кунєв**, доктор юридичних наук,  
професор кафедри кримінально-  
правових дисциплін Академії митної  
служби України

### **ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ**

*Розглянуто сутність і причини проблем теорії та методології адміністративно-правової науки. Під час аналізу проблем визначено, що розвитку правової науки сприятиме використання сучасних методологічних підходів, формування правових понять і категорій, які зроблять можливим розв'язання більшої частини системних проблем.*

*Стаття посвячена рассмотрению сущности и причин проблем теории и методологии административно-правовой науки. При анализе проблем определено, что развитию правовой науки будет способствовать использование современных методологических подходов, формирование правовых понятий и категорий, которые сделают возможным решение большей части системных проблем.*

*The article considers essence and causes of the problems of the theory and methodology of administrative and legal science. In the analysis of the problems it is determined that the development of legal science will be facilitated by the use of modern methodological approaches and the formation of legal concepts and categories that make it possible to solve most of the systemic problems.*

**Ключові слова.** Норма права, теорія права, методологія права, проблеми права, адміністративне право, діяльність органу державної влади.

**Вступ.** За сучасних умов розвитку науки та суспільства актуально розв'язання ряду концептуальних проблем, загальних для різних сфер теорії та практики. Результати дослідження цих проблем можуть стати важливою складовою та підставою розвитку юридичних, управлінських, економічних та інших наук.

Провідні вчені, аналізуючи стан розвитку вітчизняної правової науки, цілком слушно відзначають необхідність більш широких і активних зусиль з виявлення проблем та їх аналізу, що сприятиме розвитку методологічних і теоретичних основ науки.

Результативність законодавства та юридичної науки можна досить ефективно оцінити за результативністю діяльності органів державної влади та забезпеченістю прав і свобод їх клієнтів – юридичних і фізичних осіб, впливу на їхню діяльність і поведінку.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття та аналіз основних проблем і напрямків розвитку теорії та методології адміністративно-правової науки.

**Результати дослідження.** Результативність діяльності держави визначається ефективністю норм, які покладено в основу її діяльності. В. М. Цлаф зазначає, що “причиною виникнення проблемної ситуації є неузгодженість норм діяльності різних суб'єктів, включених в одну систему діяльності, яка виникла в певний момент ...”. Відповідно “проблемою називатиметься знаковий об'єкт – текст, що описує деяку суперечність, що викликає накладення на систему діяльності суперечливої сукупності норм” [1].

Коло проблем визначається об'єктами та предметами дослідження. У дослідженні діяльності органів державної влади об'єкти неоднорідні й подвійні, тому суперечності можна визначити за типами, що існують між теорією і практикою, природним і штучним, зовнішнім і внутрішнім, імперативною та організаційною нормами, старим і новим тощо.

© Ю. Д. Кунєв, 2012

Основу діяльності органу державної влади утворюють правові та організаційні норми, а результативність діяльності визначається їх якістю під час утворення та реалізації. “Якість законодавства визначається насамперед його соціальним змістом, відповідністю суспільним потребам та інтересам” [2, 513]. До системи правових факторів ефективності нормування діяльності зараховують також недоліки і проблеми юридично-нормативного характеру та правозастосовчої діяльності. Тоді безпосереднім продуктом для вирішення проблемної ситуації буде пакет завдань щодо зміни норм діяльності або створення нової сукупності норм, які дозволяють досягнути мети кожного із суб'єктів, залучених до певної системи діяльності.

Діяльність органу державної влади здійснюється відповідно до норм законодавства, але норми організованої діяльності не завжди відповідають суспільним запитам, економічним інтересам клієнтів та вимогам норм законодавства через низьку якість системи норм права та практичної діяльності. Існуючі моделі організаційних і правових норм діяльності держави мають систему суперечностей за різними взаємозалежними аспектами: соціальними, правовими, економічними, організаційними тощо.

За В. М. Цлафом, “теорію ми розуміємо як форму організації знань, виражених у певній системі понять, що описують взаємозв'язки між об'єктами цих понять (теорія подає взаємозв'язки між ідеальними об'єктами, що уявно заміщають реальні об'єкти)” [1]. Основу теорії об'єкта утворює онтологічна схема

об'єкта, яка відображає сутнісні характеристики, притаманні будь-якому досліджуваному об'єкту, що забезпечує можливість розпізнавання, функціонування, розвитку й використання даного типу об'єктів.

Проблемам теоретичного та методологічного плану юридичної науки присвячували свої праці багато науковців. На монографічному рівні це дослідження В. К. Бабаєва, Д. А. Керімова, В. А. Козлова, В. С. Нерсесянца, В. М. Протасова, В. М. Сирих, М. М. Тарасова, А. Ф. Шабаліна.

Проте становище юридичної науки, особливо української, свідчить: вона не відповідає сучасному стану розвитку науки у світі, особливо неюридичної, їй належать описово-коментаторські позиції. Однією з основних причин такого стану справ науковці визнають відсталість правознавців в опануванні стандартів дослідної діяльності.

М. М. Тарасов запропонував три пункти, які характеризують підстави нехтування правознавцями методологічною проблематикою своєї науки.

1. "Це традиційне ставлення більшості юристів до методологічного дослідження як дослідження філософського плану, що не розв'язує проблем правознавства" [3, 10].

2. "Складність "переведення" методологічних уявлень на рівень простих і зрозумілих правил дослідної діяльності" [3, 11].

3. "Юридичне методологічне дослідження може бути тільки рефлексивним, тобто прагне не стільки до відображення у знанні правової реальності, скільки до розуміння підстав, умов, форм і засобів такого відображення. Інакше кажучи, методологічно орієнтована наукова правосвідомість вимушена звертатися не до права, а перш за все до самої себе, своїх основ, правил, засобів" [3, 12].

У методології правознавства М. М. Тарасов визначив багато проблем та напрямків, розв'язання яких важливо, в першу чергу, для самовизначення правознавства як справжньої та сучасної науки, зокрема такі: "проблема категоріальних засобів юриспруденції, питання онтології, гносеології та аксіології юриспруденції, будова загальної теорії права, особливості правосвідомості та багато інших" [3, 13].

Крім окреслених вище, у галузі правової науки існують ще інші проблеми, які потребують розв'язання, що підтверджується багатьма факторами.

1. Правова система України створена за часів тоталітарного режиму. Суспільний устрій змінився, а розвиток правової системи значно відстає від змін у суспільстві, потреб практики.

М. М. Тарасов цілком слушно зазначає, що "обмежуватися розглядом методологічної ситуації вітчизняного правознавства, обговоренням ролі марксистського вчення в сучасних історичних умовах – означає перевести питання з плану аналізу ситуації у план оцінок філософсько-методологічних постулатів марксизму, котрі на сучасному етапі розвитку нашої науки будуть переважно ідеологічними. Тобто нині у більшості випадків обговорюється не методологічна ситуація сучасного правознавства, а оцінка його філософсько-методологічних постулатів. На наш погляд, такий підхід, з одного боку, не веде до суттєвих методологічних проривів, з іншого – суттєво спрощує бачення проблеми, обмежуючись тільки одним її аспектом – роллю марксистських поглядів у сучасній юридичній науці" [3, 14]. Тому ми намагалися уникнути такого помилкового підходу, обмеживши кількість аналізованої літератури, де широко представлено марксистські погляди в інтерпретації радянських науковців.

2. Історична обмеженість знань і застосування загальних знань у правовій науці та правових дослідженнях. Основний інструментарій правової науки відповідає класичному рівню розвитку загальної науки, яка перебуває на некласичному рівні та стадії переходу до постнекласичного. Практика потребує від правової науки досконаліших моделей систем норм права, що визначають діяльність держави. Вимоги практики можна задовольнити за переходу інструментарію юридичної науки на некласичну та постнекласичну стадії розвитку, що передбачає, крім сучасного інструментарію, розширення меж об'єкта правознавства, використання комплексних предметів дослідження та застосування сучасної методології в правових дослідженнях.

3. Відсутні нові концептуальні підходи до подальшого розвитку всієї системи права. Сучасна методологія науки права не може забезпечити науково обґрунтованої концепції модернізації права України відповідно до загально-цивілізаційних принципів. На нашу думку, основною для права має бути стратегія забезпечення ефективної державно-правової організації соціальної системи.

В. В. Глазирін і В. І. Нікітінський зазначають, що "методологічно досить виправдано розглядати процес правового впливу на поведінку людей як специфічну форму управлінського впливу, яка, хоч і має свої специфічні риси, підкоряється загальним закономірностям управління" [4, 10]. Крім того, система права повинна виходити зі статусу якісного правового забезпечення функціонування механізму управління, особливо державного, та досягнення ним певних цілей.

4. Теорія правового забезпечення часто відстає від потреб практики, або втрачається зв'язок між правом і практичною діяльністю. Відставання теорії права більшою мірою залежить від підходів до процесу організації діяльності в соціальній системі. Зараз багато рішень приймаються не на підставі наукового обґрунтування, а на підставі політичної доцільності, тому складно відстежується зв'язок між управлінням і правом, відповідно, втрачається потреба наукових розробок у цьому напрямку.

У юридичній науці чимало зроблено для вивчення правових аспектів управління: характеристики права як державного виразу в загальнонормативній формі цілей, завдань і програм управління, закріплення правового режиму управління, характеристики правових актів як важливого різновиду управлінських рішень, що мають великий інформаційний потенціал.

Тут можна виділити два основні моменти: позитивне в теоретичних розробках минулих часів не використовується на практиці; існує певний “застій” у проведенні нових наукових розробок з правових аспектів забезпечення практичної діяльності.

Для визначення правових аспектів проблем організації діяльності органу виконавчої влади необхідно розглянути зміст і взаємозв'язок таких правових категорій, як правове регулювання, правове забезпечення, правове управління. Аналіз співвідношення цих понять опосередковано пов'язаний із розглядом співвідношення категорій “право” та “управління”.

Як ми вже зазначали, зв'язок і співвідношення права та управління – одне з основних питань таких фундаментальних і комплексних наук, як теорія держави і права, теорія управління, конституційне та адміністративне право.

В. М. Селіванов зазначає, що юридичні та управлінські відносини як конкретні соціальні явища пізнаються різними способами, методами і формами, бо завжди одночасно існують декілька протилежних, відмінних один від одного способів суспільного мислення, які намагаються витлумачити юридичні та управлінські “істини”, дані їм у досвіді, на свою користь. Саме тому інтерпретація понять права і соціального управління не була й сьогодні не лишається однозначною [5, 83].

Ці питання набувають особливої актуальності в наші дні, коли відбуваються великі зміни в соціально-політичній, економічній, духовній та організаційній сферах життя суспільства. Все виразніше відчувається необхідність пошуку таких організаційних начал, які б гарантували стійкий розвиток суспільства.

У більшості наукових робіт з адміністративного та конституційного права і державного управління окремо розглядалися право і управління, які мають свої основи і забезпечують виконання один одного як окремих утворень. На нашу думку, ці категорії потрібно досліджувати в межах одного процесу – діяльності.

Визначення “правове забезпечення діяльності” (управління) вказує на характер зв'язку між правом і діяльністю, складові напрямки цієї діяльності, підпорядкованість і другорядність права, його службове та інструментальне значення, але більшого теоретичного та методологічного значення або змістовного навантаження воно не має, відповідно – новизни теж, а вказує тільки на частину діяльності – правову, яка виконується паралельно з іншими різновидами діяльності для забезпечення їх виконання. Такий підхід до розуміння взаємодії права й діяльності, їх нормування особливого значення не має і не є шляхом до розв'язання основних правових та соціальних проблем, що впливають на результативність нормування діяльності органів державної влади.

5. Традиційно переважає розгляд системи права у статичі (елементи механізму правового регулювання), без вивчення динаміки – основних напрямків функціонування механізму правового регулювання [4, 12].

Розкриваючи сутність питання, ми розглянули існуючі погляди на правове забезпечення управління, зокрема В. М. Плішкіна, Ю. О. Тихомирова та ін. Утім слід зазначити, що у своїх працях вони фактично розкривають лише напрямки діяльності з правового забезпечення, не розкриваючи її механізму й динаміки.

6. Право розглядається як самостійна система. Звідси дуже вузькі предмети основних правових досліджень, які за наукового пошуку спираються на застарілу класичну і лише в деяких випадках некласичну методологію. На цьому наголошували провідні правознавці починаючи з 1970-х рр. [4, 12]. Тому право необхідно розглядати й досліджувати як підсистему більш широкої динамічної системи – соціальної організації суспільства (державно-правової організації соціальних процесів і систем). А це потребує застосування некласичних і постнекласичних підходів до дослідження складних соціальних систем та врахування законів і закономірностей їх організації. Нерозуміння цього висновку не сприятиме подальшому розвитку правової науки, системності правових досліджень і, як наслідок, науковій новизні під час захисту дисертацій з правознавства.

7. Нерозуміння системності або багатоаспектності місця права в організації соціуму (державно-правовій організації):

а) правове нормування процесу підготовки та виконання рішення (правове нормування процесуальної діяльності адміністрації);

б) використання встановлених правових (соціальних) рамок під час вибору управлінського рішення (право як соціальний регулятор, що сприяє забезпеченню свободи людини, справедливості, моральності, консенсусу в процесі як нормотворчості, так і правозастосування);

в) правове закріплення прийнятого управлінського рішення, надання йому правової форми (нормотворчість).

Провідні вчені наголошують на тому, що право є засобом [6, 95] та інструментом [4, 9] управлінської діяльності. Відповідно “право як засіб управління” – поняття, яке характеризує сукупність правових елементів (елементів механізму правової організації суспільної діяльності), необхідних для процесу соціального управління, тобто ті правові форми, елементи, створені людиною, за допомогою яких здійснюється досягнення цілей у процесі державно-правової організації соціуму.

С. С. Алексєєв відзначає інструментальну цінність права: “... цінності “інструменту”, “засобу” виконання завдань, які належать до різних сторін життя суспільства – економічної, політичної, культурної” [7, 344]. До правових засобів (за С. С. Алексєєвим) належать: юридичні норми та їх комплекси; суб'єктивні права й

обов'язки; юридичні санкції; заходи захисту; індивідуальні веління, акти; акти самих учасників юридичних відносин [7, 275].

У контексті нашого дослідження наведемо думки С. С. Алексєєва, який зазначає, що “правові форми, які склалися, є засобами, інструментами не з погляду суб'єктів, а головним чином з погляду виконуваних за їх допомогою соціальних завдань. Вони, відповідно, інструменти оптимального виконання соціальних завдань, з якими і перебувають в органічному зв'язку” [7, 351]. Це підтверджується думкою про універсальність моделі діяльності як системи і процесу та необхідність синтезу проєкцій різних концепцій діяльності під час розробки адміністративного рішення і, відповідно, застосування цього підходу в синтезі норм права та їх дії.

8. Неврахування ефективності правових норм, однією з основних складових котрої є ефективність моделі діяльності, яка підлягає унормуванню або з якою пов'язана норма. Тобто не усвідомлюється та не забезпечується безпосередній і прямий зв'язок між ефективністю правової норми та поліструктурною моделлю діяльності.

9. Наявні засоби й способи отримання норм діяльності створені за низького рівня абстрагування, що призводить до неточності й великої кількості “розривів” створюваних моделей складних систем діяльності та тягне за собою відбиття всіх цих недоліків у нормативно-правових актах. Але за допомогою наявних засобів і способів можуть розв'язуватися тільки ситуаційні проблеми оперативного плану, тобто використовується технологія “латання дірок”, яка не завжди вкладається в загальний стратегічний план діяльності (реалізовану політику) та унормовується без належного обґрунтування.

10. У першу чергу, нормувати необхідно моделі діяльності, адже інструментарій у системі правових наук дуже застарілий – моделюємо системи відносин за допомогою механізму правового регулювання, застосування якого сумнівно для побудови норм діяльності, що мають складний поліструктурний характер.

11. Недостатнє знання правознавцями системної методології та теорії діяльності, зокрема ліквідації “розривів” у діяльності, проєктної діяльності та прийняття рішень, які потребують системного підходу до пізнання та моделювання діяльності, до її реалізації, та як наслідок нерозуміння методологічних основ процесів нормотворчості і правозастосування, що значно знижує наукову обґрунтованість юридичної практики.

За аналогією можна зазначити відставання в розвитку теорії правотворчості, яка за змістом теж є діяльністю, одна з основних цілей якої – створення нових нормативно-правових актів та ліквідація “розривів” у правовому регулюванні певних діяльностей і відносин (прогаліни, колізії тощо).

В. М. Селіванов зазначає: “Мистецтво законодавця полягає, передусім, в тому, щоб створити надійний механізм реалізації норм права в конкретних юридичних відносинах. Для цього потрібно не тільки мати правильні уявлення про конкретно-історичні умови дії проєктованих юридичних норм, але й знаходити такі юридичні засоби, що забезпечували б їхню дієвість усупереч негативним явищам і процесам, наприклад, недостатньо високому рівню правової та юридичної культури підприємців, бездіяльності правоохоронних органів, кризовим явищам в економіці та політиці тощо” [8, 23]. Це слушний вислів, який потребує конкретних наукових пропозицій щодо розроблення методології, в межах якої можна віднаходити такі юридичні засоби, що забезпечували б дієвість юридичних норм.

12. Стосовно двох основних взаємозалежних правових категорій “правове регулювання” і “реалізація права” накопичено досить велику кількість проблем під час розгляду їх як окремих частин процесу дії права. Системно розв'язати ці проблеми можна через розширення об'єкта і предмета дослідження та добір відповідної методології.

В. М. Протасов зазначає, що “правове регулювання” й “реалізація права”, фактично збігаючись на певних проміжках механізму дії права, у той же час являють собою зустрічні динамічні потоки в правовому механізмі: у кожного з них свої завдання, свої суб'єкти і об'єкти. Завдання процесу правореалізації – ефективно, без будь-яких відхилень (у режимі законності) переводити приписи правових норм у правомірну поведінку, максимально реалізовувати можливості, надані правом, і вичерпно виконувати його вимоги” [9, 93].

Більшість правознавців відмічає провідний характер процедурного механізму в правовому регулюванні та реалізації права. Процедури утворюють основу процесів правового регулювання та реалізації права. У вітчизняній теорії права на процедуру звертають увагу в останню чергу, хоча всі основні процеси правового регулювання та реалізації права мають діяльнісну основу, отже, мають бути подані не тільки як система, а також як процедура. Але в теорії права не склалося ні з уявленням механізму правового регулювання як засобу синтезу усієї правової матерії, ані з механізмом реалізації права. Теоретичні основи юридичної процедури теж перебувають на стадії формування.

Варіантом системного розв'язання більшості проблем теорії права та правової діяльності може стати подання процесів правового регулювання й реалізації права у якості діяльності та елементів діяльності, яка має системну і процесну складові. Тобто правове регулювання можна розглядати у двох значеннях: як систему і як процес, що дуже тісно переплітається з процесом реалізації права.

Якщо розглядати правове регулювання і реалізацію права як процеси, то можна дійти висновку, що це елементи певної поліструктурної діяльності, яку необхідно впорядковувати та унормовувати, тобто організовувати правом та у сфері дії права.

У теорії права епізодично розглядаються деякі складові цих процесів, їх форми, визначаються деякі їх елементи (цілі, засоби, відносини тощо). А на інші елементи системи діяльності не звертається увага, що суперечить системному підходу та сучасним можливостям науки.

В. М. Протасов у праці “Что и как регулирует право?” зазначає, що “моделі юридичних процедур можуть бути як нормативними (які містяться в процедурних нормах), так і індивідуальними (установленими правореалізуючим договором або іншим індивідуальним юридичним актом), тому знання правил побудови юридичної процедури, теоретичних основ створення її моделей необхідно у процесі правотворчої діяльності та в процесі правореалізації.

Нормативну модель процедури не можна зводити ні до окремої процедурної норми, ні до якої-небудь групи процедурних норм. Неможливо її ототожнити і з тією або іншою фактичною процедурою. Нормативна модель процедури – це нормативний еталон, опис ідеальної процедури, тобто опис того, якою мусить бути фактична процедура. Нормативна модель має інформаційну природу і становить *зміст цілісної сукупності процедурних норм*” [9, 87]. Далі автор досить докладно розписав параметри й вимоги формування належних нормативних моделей процедур. Водночас В. М. Протасов вважає, що “процедурний механізм у праві – це той механізм реалізації закону, про відсутність якого так часто говорять. Інша причина, важливіша – незадовільний якісний стан процедур у праві. В їх удосконаленні слід урахувати вимоги до моделей належних правових процедур” [9, 91]. На нашу думку, підстави цих основних проблем для правової науки криються глибше – немає теоретичної основи дослідження і проектування не тільки юридичних процедур, але й процедурної основи правового регулювання, реалізації права та правової практики. Тобто відсутність чітко сформованих понять механізму і процедури та невизначеність їх змісту – основна проблема вітчизняного правознавства. Отже, в першу чергу, необхідний пошук нових шляхів до визначення об’єкта та предмета правознавства, зміни в яких можливо й приведуть до розв’язання основних проблем правознавства.

Можливо, ці зміни треба шукати на шляху розвитку системно-процедурного напрямку, починаючи з діяльності, правової діяльності, їх системного та процесного зображення, що можливо за сучасного розвитку методології та науки в цілому.

**Висновки.** У загальному плані для дослідження складних систем діяльності, до яких належить і правова діяльність держави, розроблено сучасну теорію та методологію: теорія організації та системомислєдїяльнїсна методологія, на основі яких можна успішно створювати сучасні й ефективні моделі діяльності як об’єкти правового нормування, так і моделі діяльності з реалізації права.

Такий діяльнїсний підхід має право на існування, оскільки робить можливим розвиток існуючих поглядів на теорію й методологію дослідження державно-правових явищ та дозволяє зрозуміти ряд важливих закономірностей взаємодії діяльності й норми діяльності, діяльності держави і права, правового регулювання й поведінки. Фактично такий підхід приводить до розширення об’єкта правознавства та дослідження діяльностей, які регулюються правом, правової діяльності, норм права, які регулюють діяльності, та діяльностей, які визначають реалізацію права, що робить можливим проектування організованостей норм діяльності та права.

Таким чином, провідною має бути модернізована або нова концепція розвитку правової науки на основі широкого використання новітніх загальних і спеціальних методологій, що особливо важливо для адміністративного права як основного інструмента державно-правової організації суспільства та правової організації системи й діяльності конкретного органу державної влади. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що основним завданням подальшого розвитку теорії права є застосування сучасних методологічних підходів та формування правових понять і категорій, які зроблять можливим розв’язання більшої частини системних проблем, окреслених вище.

#### Література

1. Цлаф В. М. Как формулировать и решать проблемы [Електронний ресурс] / Цлаф В. М. – Режим доступу : <http://www.finansy.ru/publ/tslaf01.htm>.
2. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / [Варламова Н. В., Лазарев В. В., Лапаева В. В. и др.] ; под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА–ИНФРА, 1999. – 832 с.
3. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки / Тарасов Н. Н. – Екатеринбург : Издательство Гуманитарного университета, 2001. – 263 с.
4. Эффективность правовых норм / [В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин]. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
5. Селіванов В. М. Теоретико-методологічні засади реформування державного управління / В. М. Селіванов // Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи : [колектив авторів, наук. керів. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с. – С. 67–127.
6. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 2001. – 652 с.
7. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия : Опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
8. Селіванов В. М. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні / В. М. Селіванов // Право України. – 2006. – № 4. – С. 21–28.

9. Протасов В. Н. Что и как регулирует право? / Протасов В. Н. – М. : Юристъ, 1995. – 95 с.