

О. Дніпров

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, докторант
кафедри адміністративного та інформаційного права

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

© Дніпров О., 2016

Висвітлено теоретико-методологічні основи дослідження виконавчої влади, яка становить складне суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками і слабкими сторонами: і успадкованими від попередньої командно-адміністративної системи, і набутими за роки незалежності.

Ключові слова: виконавча влада, теоретико-методологічні засади, органи виконавчої влади, проблеми методології.

А. Дніпров

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена выяснению теоретико-методологических основ исследования исполнительной власти, которая представляет собой сложное противоречивое явление со многими бюрократическими деформациями, недостатками и слабыми сторонами: и унаследованными от предыдущей командно-административной системы, и приобретенными за годы независимости.

Ключевые слова: исполнительная власть, теоретико-методологические основы, органы исполнительной власти, проблемы методологии.

О. Dneprov

THEORETICAL AND METODOLOGICAL BASIS OF THE STUDY OF EXECUTIVE POWER

The article is devoted to clarifying the theoretical and methodological foundations of the study of the executive, which is a complex and contradictory phenomenon with many bureaucratic deformations, flaws and weaknesses: as inherited from the old command-administrative system and acquired during the years of independence.

Key words: executive power, theoretical and methodological basis, the executive authorities, problems of methodology.

Постановка проблеми. Виконавча влада є актуальним об'єктом дослідження юридичної науки. Вона великою мірою визначає розвиток суспільства завдяки концентрації фінансових потоків, організаційній розгалуженості, здатності оперативно реагувати на суспільні проблеми.

Незважаючи на те, що упродовж останніх років тематиці, пов'язаній з різноманітними аспектами виконавчої влади, приділено багато уваги у низці дисертаційних робіт, монографій, наукових статей, однак стан дослідження виконавчої влади важко назвати задовільним з багатьох причин. З-поміж них треба назвати те, що зазвичай проблеми виконавчої влади аналізуються в контексті інших проблем (дуалізму влади, владних (публічних) повноважень, управлінської діяльності тощо). Натомість недостатньо дослідженими залишаються внутрішнє функціонування виконавчої влади, відносини не лише між її органами, але й між окремими функціонерами тощо, а також абсолютизується формально-інституційний підхід. Водночас підходи до вивчення виконавчої влади часто характеризуються однобічністю та політичною заангажованістю.

Аналіз дослідження проблеми. Незважаючи на серйозні напрацювання щодо дослідження виконавчої влади, накопичені у правознавстві та державному управлінні (В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Білоус, І. Бородін, Н. Бортник, В. Бутенко, В. Гвоздецький, С. Єсімов, В. Заросило, Д. Йосифович, О. Кальман, М. Камлик, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Є. Курінний, Є. Невмержицький, Н. Нижник, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Петков, С. Петков, О. Рябченко, М. Тищенко, О. Филимонов, В. Шамрай та інші), залишається низка проблемних питань, спричинених сучасним розвитком суспільства, розв'язати які можна, з'ясувавши теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади в умовах сьогодення.

Мета статті – з'ясувати теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади, які допоможуть у вирішенні низки складних питань, пов'язаних із функціонуванням виконавчої влади та цілісної системи її органів.

Виклад основного матеріалу. Нові реалії, що постають перед суспільством і державою в умовах глобалізації, вимагають нових підходів до формування системи органів державної влади та їхньої діяльності. Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації реально втілюють у життя закони та інші нормативні акти держави, практично застосовують всі важелі державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. В Україні виконавчу владу реалізують органи виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Також варто зазначити, що реформування системи органів виконавчої влади є постійним і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань. Таке реформування і сама діяльність усієї системи виконавчої влади повинні здійснюватись на чіткій науково обґрунтованій основі, яка сформована з використанням належної методології наукового пізнання.

Саме поняття “методологія” (від грец. *μέθοδος* – правильний, вірний шлях, шлях дослідження) неоднозначно розуміють у сучасній науці.

У широкому розумінні слова методологія – це теорія людської діяльності, “це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Можна сказати, що методологія ... є теорія людської діяльності” [1, с. 6]. У вузькому розумінні слова під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [2, с. 5–6]. Саме таке ставлення до методології переважає, наприклад, у зарубіжній (американській і взагалі англомовній) науковій літературі.

Своєрідним компромісом між надто широким і надто вузьким розумінням методології як шляху пізнання є багаторівневий підхід, коли розрізняються: найзагальніші методи наукового пізнання – аналіз і синтез, сходження від абстрактного до конкретного тощо (філософська методологія); загальні для багатьох наук, міждисциплінарні методи пізнання – системний та організаційний аналіз, кібернетичний, синергетичний підходи тощо (загальнонаукова методологія); теорія і методи конкретної науки, галузі знань; методика, сукупність операцій і процедур, що застосовуються в конкретних дослідженнях [3, с. 40].

На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин (а виконавча влада діє у сфері суспільних відносин) полягає в тому, щоб чітко визначити такі методи дослідження соціальних явищ, які, по-перше, відповідають самому об'єкту дослідження, тобто адекватні природі самого досліджуваного явища, а, по-друге, дають теоретичне уявлення про систему методів дослідження конкретного явища, що треба сприймати як теорію, звернену до практики дослідження. Однак методологію не можна розглядати тільки як науково-дослідницький інструментарій. Методологія – це, передусім, теоретичне уявлення про саме явище й про можливість його вивчення з метою практичного вдосконалення, без чого ніяке практичне вдосконалення соціальної практики не має сенсу, а реформування буде щонайменше неефективним, якщо не шкідливим.

Питання методології доволі складне, оскільки саме його нерідко в наукових джерелах тлумачать по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як: 1) вчення про науковий метод пізнання та перетворення світу; його філософську, теоретичну основу; 2) сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [4, с. 664]. Найчастіше методологію тлумачать як теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження. Методику розуміють як сукупність прийомів дослідження, включаючи техніку і різноманітні операції з фактичним матеріалом [5; 6].

Методологія виконує такі функції:

- визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;
- спрямовує, передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета;
- забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, яке вивчається;
- допомагає введенню нової інформації до фонду теорії науки;
- забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці;
- створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [7, с. 56].

Під методологічною основою дослідження розуміють основне, вихідне положення, на якому ґрунтується наукове дослідження. Методологічні основи цієї науки завжди існують поза цією наукою, за її межами і не виводяться із самого дослідження [7, с. 57].

Методологія – вчення про систему наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності – має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретнонаукові принципи, покладені в основу теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, що застосовуються для вирішення спеціальних дослідницьких завдань.

Філософська, або фундаментальна, методологія є вищим рівнем методології науки, що визначає загальну стратегію принципів пізнання особливостей явищ, процесів, сфер діяльності [7, с. 57].

Отже, зауважимо, що діяльність органів виконавчої влади, як і будь-який інший вид людської діяльності, відповідає філософсько-методологічним категоріям людського буття з усіма видами фундаментальних зв'язків (походження, розвитку, функціонування), а тому відтворює загальну структуру державного управління на відповідному етапі розвитку суспільства, що охоплює цілі, засоби, процес і наслідки діяльності.

Це відтворення є змістовим та пов'язане з науковою інтерпретацією наочної діяльності відповідних галузей наукових знань.

Водночас, наголосимо на тому, що сьогодні стає цілком зрозумілим, що Україна може зайняти своє місце серед інших цивілізованих і розвинених держав лише за умови усунення внутрішніх суперечностей та посилення власної політичної ваги.

Тому доволі значне коло проблем щодо якісного та кількісного оцінювання реалізації державних завдань та суспільно значущих цілей можна об'єднати в одну найзагальнішу проблему – визначення ефективності діяльності органів державної влади.

З методологічного погляду, для цього необхідно застосувати ціннісно-раціональний критерій, який оцінює ефективність як глобальну, загальносистемну діяльність органів влади вищого рівня, результати і наслідки яких виявляються через глибокі зміни всього суспільства або в багатьох його сферах.

Цільово-раціональний критерій також загальний, комплексний, але він орієнтований на оцінювання ефективності управління за достатньо конкретними показниками, що характеризують безпосередні результати досягнутих цілей, вирішених завдань, реалізованих стратегій і програм, з урахуванням використаних державних ресурсів.

Отже, специфічні критерії ефективності державного управління соціальними процесами формулюються в діапазоні вияву загальних критеріїв державного управління.

Окремо наголосимо на тому, що останнім часом значно зріс інтерес до теоретичних розробок проблем правового статусу органів виконавчої влади. Все більше дослідників звертається до вивчення найважливіших питань адміністративного права, пов'язаних з організацією діяльності органів державної влади, особливо органів виконавчої влади. Ця проблема доволі складна і багатопланова, що вимагає серйозного теоретико-методологічного осмислення та комплексного аналізу нормативного матеріалу.

Підкреслимо, що нині на законодавчому рівні немає легальних дефініцій таких базових понять, як “орган виконавчої влади”, “система і структура органів виконавчої влади”, “організаційно-правові форми органів виконавчої влади”, “компетенція органу виконавчої влади”, що є істотною перешкодою для здійснення адміністративної реформи та модернізації державного управління. До того ж в науці адміністративного права теорія правового статусу органу виконавчої влади також до кінця ще не розроблена.

Натомість зауважимо, що кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається у їхній компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу. Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішує міністерство, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомство – у положенні про відповідне відомство) [8].

Отже, встановлення правового статусу є однією з форм правового регулювання діяльності суб'єкта. Для того щоб встановити специфіку правового становища органу виконавчої влади, важливо з'ясувати ознаки органу і визначити відповідні цим ознакам риси його статусу. Це дасть змогу зробити найпереконливіший висновок про призначення і роль правового статусу як правової категорії.

З безлічі ознак органу виконавчої влади виділимо те, що він:

- а) займає певне місце в системі державного механізму;
- б) бере участь у виконанні функцій держави у певній сфері суспільних відносин;
- в) має певну організаційну структуру, яка відповідає меті його діяльності;
- г) володіє здатністю діяти від імені держави у формі виконавчо-розпорядчої діяльності;
- д) наділений публічно-владними повноваженнями.

Для того, щоб орган виконавчої влади був правоздатним, він повинен знайти свій правовий статус, у якому кожна зі згаданих ознак набуває правового оформлення та необхідних правових засобів, через які ці ознаки реалізуються на практиці.

Отже, ґрунтуючись на наведених ознаках, можна стверджувати, що правовий статус органу виконавчої влади:

- а) визначає його місце в системі державних органів, встановлених Конституцією України, або в тій чи іншій її підсистемі;
- б) фіксує його призначення в системі виконання державних функцій, встановлюючи основну мету, завдання та функції;

в) закріплює певну організаційну структуру і ресурси (або порядок їх формування), встановлюючи порядок фінансування, розподілу матеріальних коштів, необхідних для реалізації його завдань і функцій, регламентуючи порядок організації роботи;

г) визначає компетенцію органу, тобто окреслює коло його прав і обов'язків, необхідних для реалізації мети, завдань і функцій; статус визначає методи і форми діяльності органу.

З огляду на це, в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади можемо виділити три головні блоки:

- цільовий;
- структурно-організаційний;
- компетенційний [9].

Отже, обумовлені правовим статусом права й обов'язки орієнтовані на функції органу і забезпечують його здатність діяти владно, від імені держави стосовно підпорядкованих йому об'єктів управління, а також вчиняти юридичні дії відносно інших органів і організацій, які не перебувають з ним у відносинах підпорядкування. Так виявляється співвідношення основних елементів статусу органу управління та його головних ознак.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що в умовах, коли держава стала на шлях реформування політичної системи загалом, головною метою таких перетворень є модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини, гідних умов її життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення.

Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Беручи до уваги специфіку сучасного стану українського суспільства і перспективи подальшого розвитку правотворчих процесів та розбудови в Україні ефективної системи державної влади й управління як такого, потребує подальшого дослідження теоретико-методологічне підґрунтя діяльності органів виконавчої влади, оскільки всі ці питання, окрім теоретичної актуальності, мають ще й практичне значення, адже фактично йдеться не про абстрактні конструкції, цікаві лише для вузького кола спеціалістів і науковців у галузі юридичної науки, а про справжню реалізацію принципів ефективного управління державотворчими процесами.

1. Щедровицький Г. П. *Проблеми методології системного дослідження* / Георгій Петрович Щедровицький. – М., 1964. – 48 с. 2. Попов Г. Х. *Проблеми теорії управління* / Гавриил Харитонович Попов. – М., 1970. – С. 5–6. 3. Гилинський Я. *Девіантологія: соціологія преступності, наркотизма, проституції, самоубийств и других “отклонений”* / Яков Гилинський. – [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юридический центр “Пресс”, 2007. – 528 с. 4. *Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)* / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с. 5. Балінська О. М. *Проблеми теорії держави і права : навч.-метод. посіб.* / О. М. Балінська, Т. З. Гарасимів. – Львів, 2008. – 320 с. 6. Сливка С. С. *Вступ до методології філософії права : метод. вказівки для самост. роботи для студ. магістратури* / Степан Степанович Сливка. – Львів, 2008. – 24 с. 7. Шейко В. М. *Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник* / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарченко. – [5-те вид., стер.]. – К. : Знання, 2006. – 307 с. 8. *Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і факультетів* / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарасимів та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с. 9. *Адміністративне право України: академічний курс: підручник для студ. юрид. вузів: [у 2 т.]* / відп. ред. В. Б. Авер'янов; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – Т. 1. – С. 212.

REFERENCES

1. Shhedrovickij G. P. *Problemy metodologii sistemnogo issledovaniya* [Problems of methodology of system research]. Moscow, 1964, 48 p.
2. Popov G. X. *Problemy teorii upravleniya* [Problems of control theory]. Moscow, 1970, pp. 5 – 6.
3. Gilinskij Ja. *Deviantologiya: sociologiya prestupnosti, narkotizma, prostitucii, samoubijstv i drugih “otklonenij”* (Deviantology: sociology of crime, narcotism, prostitution, suicide and other “deviations”), St.-Pb. : Publishing house of R. Aslanov “Juridical penny Press”, 2007, 528 p.
4. Busel V. T. *Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy` (z dod. i dopov.)* [Big explanatory dictionary of modern Ukrainian language (ADJ. and dopol.)]. Kiev; Irpin : WTF “Perun”, 2005, 1728 p.
5. Baly`ns`ka O. M. *Problemy` teorii derzhavy` i prava : navchal`no-metody`chny`j posibny`k* (Problems of theory of state and law). Lviv, 2008, 320 p.
6. Sly`vka S. S. *Vstup do metodologiyi filosofiyi prava* (Introduction to the methodology of philosophy of law). Lviv, 2008, 24 p.
7. Yu. P. By`tyak, V. V. Bogucz`ky`j, V. M. Garashhuk ta in. *Administraty`vne pravo Ukrayiny`. Pidruchny`k dlya yury`d vuziv i fakul`tetiv* (Administrative law of Ukraine. Textbook for law universities and faculties), Kharkov, Right Publ., 2001, 528 p.
8. *Administraty`vne pravo Ukrayiny` : Akademichny`j kurs: pidruch. dlya stud. yury`d. vuziv* (Administrative law of Ukraine: Academic course: textbook. for stud. legal. universities), Kiev, 2004, Vol. 1, 212 p.