

**О. С. 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. С., 2016

Визначено теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади, яка становить складне суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками та слабкими сторонами, які успадковані від попередньої командно-адміністративної системи та набуті упродовж років незалежності.

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

**О. С. 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, как унаследованными от предыдущей командно-административной системы, так и приобретенными за годы независимости.

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

**A. S. Dneprov**

## **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL 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, приділяли багато уваги у низці дисертаційних робіт, монографій, наукових статей, однак стан дослідження виконавчої влади важко назвати задовільним з багатьох причин. Зокрема, зазвичай проблеми виконавчої влади аналізують у 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. Також простежується абсолютизація формально-інституційного підходу. 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, викликаних сучасним розвитком суспільства, розв'язати які можна, з'ясувавши теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади в умовах сьогодення.

**Метою** статті є з'ясування теоретико-методологічних засад дослідження виконавчої влади, які допоможуть у вирішенні низки складних питань пов'язаних із функціонуванням виконавчої влади та цілісної системи її органів.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні стає цілком зрозумілим, що Україна може зайняти своє місце серед інших держав лише за умови усунення внутрішніх суперечностей та посилення власної політичної ваги, інтелектуального, економічного, військового, інноваційного потенціалу, що з часом зміцнить позиції держави і дасть змогу ефективніше відстоювати національні інтереси. Особливого значення при цьому набуває необхідність побудови в Україні внутрішньо структурованої, чіткої, багаторівневої системи органів виконавчої влади, що зумовлює потребу в оперативному і якісному прийнятті рішень центральним органом і виконанні цього рішення територіальним органом виконавчої влади, узгодженістю та правильністю дій. Правова підстава інституційних перетворень була втілена ще в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085 від 9 грудня 2010 року [1] та продовжена в низці інших нормативно-правових актів [2–4].

Водночас, треба наголосити, що розбудова демократичної, соціальної та правової держави – це сучасний етап державотворення в Україні. Важливим акцентом у побудові такої держави є проведення науково обґрунтованого (побудованого на глибокій теоретико-методологічній основі) реформування усієї системи виконавчої влади, результатом якого має стати створення системи виконавчої влади, що забезпечуватиме ефективне державне управління і на центральному, і на місцевому рівнях, захист прав та законних інтересів громадян, а також належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

З погляду змісту цілей реформування, воно спрямоване не тільки і не стільки на забезпечення поточних потреб держави, скільки, передусім, на задоволення майбутніх його інтересів, на відміну від традиційної (функціональної) адміністративно-правової діяльності, спрямованої на задоволення поточних потреб.

У змістовому плані реформування передбачає зміну не лише структури органів виконавчої влади, але й застосовуваної ними сукупності управлінських процедур, що приводять до зміни форм, методів та змісту діяльності органів виконавчої влади, що, як наслідок, у результаті приводить до зміни тих сфер суспільних відносин, що реформуються.

У цьому контексті необхідно коротко охарактеризувати саму методологію, адже 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» [5, с. 6]. У вузькому розумінні слова під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [6, с. 5–6]. Саме таке ставлення до методології переважає, наприклад, у зарубіжній (американській і взагалі англійській) науковій літературі.

Своєрідним компромісом між надто широким і надто вузьким розумінням методології як шляху пізнання є багаторівневий підхід, згідно з яким 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 у конкретних дослідженнях [7, с. 40].

На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин (а функціонування виконавчої влади перебуває в царині 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 можливості його вивчення з метою практичного вдосконалення, без чого ніяке практичне вдосконалення соціальної практики не має сенсу, а реформування буде щонайменше неефективним, якщо не шкідливим.

Отже, необхідно зазначити, що на виконавчу владу в Україні припадає найбільша частина владних державних функцій. До того ж саме органи виконавчої влади безпосередньо беруть участь у розподілі суспільних благ, формують правозастосовну практику і, з огляду на це, наділені найбільшим обсягом повноважень у сфері соціального контролю, а їхній штат доволі великий та створює цілісну систему органів виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади є одним з різновидів соціальних систем. У теоретико-методологічному аспекті вважаємо за необхідне згадати про важливість системного підходу як наукового методу пізнання державно-правових явищ. Практично усі автори наукової літератури з теорії держави та права зараховують цей прийом дослідження до групи спеціальних методів. Системно-структурний, або, як його ще називають, системний метод, М. І. Байтін трактує як сукупність методологічних підходів, прийомів і принципів вивчення і конструювання держави і права багатьох державно-правових явищ як систем [8, с. 26]. Проте дослідження різних систем було започатковане у сфері філософського пізнання, і було б несправедливим, якби, вибираючи як основоположний напрям дослідження виконавчої влади системний підхід, ми не звернулися до розуміння цього методу, яке виробили вчені у цій сфері.

Ще Г. Гегель сформулював ідею системності стосовно філософії: «Кожна частина філософії є філософське ціле, замкнуте в собі коло, але філософська ідея є в кожній з цих частин в особливій визначеності або особливому елементі. Окреме коло, саме тому, що воно є усередині себе цілісність, розриває межу свого елемента і служить підставою ширшій сфері; ціле є колом тому, що складається з кіл, кожне з яких є необхідним моментом, так що система їх своєрідних елементів складає всю ідею, яка водночас виявляється також і в кожному з них» [9, с. 33].

Відомий російський дослідник методології юридичної науки Д. А. Керімов вважає, що якщо спробувати визначити в найзагальнішій формі поняття системного дослідження, то можна сказати, що воно припускає всебічний аналіз складних динамічних єдностей, частини яких (підсистеми цих цілісних систем) перебувають між собою в органічній єдності та взаємодії.

Системний підхід до дослідження складних динамічних цілісностей дає змогу з'ясувати внутрішній механізм дії не тільки окремих його компонентів, але й їх взаємодії на різних рівнях. Цей метод дослідження правових явищ, на думку вченого, неодмінно передбачає їх комплексне

дослідження, яке потребує передусім з'ясування якостей системності та структурно-функціональних взаємодій вказаних явищ [10, с. 225–226, 229].

Доволі цікава позиція В. П. Кохановського, який говорить про системний підхід як про сукупність загальнонаукових методологічних принципів, в основу яких покладено розгляд об'єктів як систем [11, с. 119]. Дещо іншу думку висловлює знаний теоретик права О. Ф. Скакун: системний метод припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем. Право, держава, їх структурні підрозділи є відкритими системами, що складаються із систем нижчого порядку і належать до ширших систем. Найчастіше системний метод дає змогу досягнути взаємодію держави і права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком у державно-правових явищах [12, с. 15].

Представник науки теоретичного знання – філософії права – С. А. Бублик справедливо називає системний аналіз найпродуктивнішим дослідницьким методом, застосування якого в юридичній науці є особливо актуальним. Учений зазначає, що «...йдеться про дослідження об'єктів як систем. Система – це ціле, складене з частин, сукупність взаємопов'язаних елементів, цілісність. Звідси перший принцип (першооснова) системного аналізу – цілісність об'єкта як системи, властивості якої не зводяться до суми ознак її елементів, не виводяться з цих ознак. Система характеризується діалектичною взаємозалежністю цілого й частини, коли кожний елемент залежить від свого місця і своїх функцій у цілісній системі» [13, с. 68].

У результаті узагальнення вищенаведених уявлень про системний підхід можна дійти висновку, що його розуміння пов'язане з інтеграцією низки загальнонаукових принципів і методів досліджень чи розглядом його як одного самостійного загальнонаукового принципу. У зв'язку з цим виникає запитання: чи можна досліджувати певну систему за допомогою одного методу, ґрунтуючись на одному загальнонауковому принципі? Для пошуку відповіді на це питання необхідно мати уявлення про те, що таке система як об'єкт дослідження.

Характеристика цієї категорії, яку дав засновник теорії систем Карл Людвіг фон Бергаланфі, як комплексу елементів, що взаємодіють, досі є основою всіх пропонованих тлумачень поняття «система». Саме наголос на цілісність та інтегративність властивостей об'єктів, зроблений у визначенні системи як комплексу взаємодіючих елементів, став причиною його широкого застосування.

Необхідно звернути увагу на те, що і в українській мові, і в багатьох інших мовах світу поняття «система» охоплює значну кількість сутнісно-якісних характеристик предметів, явищ та процесів. Як відомо із довідкових джерел, система (від грецьк. *συστήμα* – поєднання, утворення) – сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія; якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму (структуру системи) [14, с. 583]. Крім того, під системою розуміють: 1) значну кількість закономірно пов'язаних одних з одними елементів (предметів, явищ, поглядів, принципів тощо), що становлять певне цілісне утворення, єдність; 2) порядок, зумовлений планомірним, правильним розташуванням частин у встановленому зв'язку, суворій послідовності; 3) форма, спосіб організації чого-небудь; 4) сукупність господарських одиниць, установ, споріднених своїм завданням та організаційно об'єднаних у єдине ціле; 5) сукупність споруд, машин, механізмів, які слугують єдиній меті; 6) те, що стало звичним, регулярним; 7) технічний пристрій, конструкція [15, с. 628].

З огляду на викладене вище можемо зазначити, що в основу системного підходу покладено дослідження певного об'єкта як цілісної системи, що має внутрішню структуру, поділяється на складові елементи. Завдання дослідника полягає в тому, щоб визначити їх кількість, порядок організації, зв'язки та взаємодію між ними. Тільки після цього можна всебічно і точно пізнати об'єкт. За допомогою системного підходу можна дослідити найрізноманітніші явища правової дійсності.

Отже, системний підхід все частіше виступає альтернативою традиційного аналітичного методу дослідження, ґрунтується на переконанні у тому, що істинне розуміння сутності явища досягається тільки у разі розкладання його на окремі елементи.

Системна методологія відкриває можливості для застосування принципу системності у двох аспектах, а саме: не тільки як засобу дослідження науково-теоретичних питань органів виконавчої влади, але й як необхідного для практичної реалізації реформи їхньої діяльності та вироблення рекомендацій щодо проведення такої реформи.

Застосування принципу системності в дослідженні виконавчої влади означає:

- сприйняття об'єкта дослідження як системи, що складається з безлічі інших систем, яка передбачає всебічний і комплексний характер їх розгляду;
- розкриття цілісності об'єкта дослідження і механізмів, що її забезпечують;
- виявлення ієрархії різноманіття типів внутрішніх і зовнішніх, прямих і зворотних, простих і складних зв'язків і зведення їх в єдину теоретичну картину.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене вище, можемо констатувати, що система органів виконавчої влади України є складним, багатоаспектним організмом, який, з метою реформування та удосконалення діяльності, потребує детального наукового дослідження з використанням відповідної теоретико-методологічної основи. У цьому контексті найдоцільнішим є використання системного підходу до вирішення проблеми розвитку виконавчої влади, що, на нашу думку, сприятиме реальному поліпшенню правового, політичного, духовно-культурного та економічного становища нашої держави.

Натомість, у контексті теоретико-методологічних засад дослідження виконавчої влади ми охопили лише незначну частину окресленої проблематики, що зумовлює потребу подальшого розгляду означеного питання.

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>].
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>].
3. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>].
4. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
5. Щедровицький Г. П. Проблемы методологии системного исследования / Георгий Петрович Щедровицкий. – М., 1964. – 48 с.
6. Попов Г. Х. Проблемы теории управления / Гавриил Харитонович Попов. – М., 1970. – С. 5–6.
7. Гилинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других “отклонений” / Яков Гилинский ; [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2007. – 528 с.
8. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М., 2000. – С. 26.
9. Гегель Г.-В. Ф. Сочинения в 14 томах / Георг Вильгельм Фридрих Гегель. – М.; Л.: Государственное издательство, 1929. – Т. 1. Энциклопедия философских наук. Ч. 1. Логика. – 437 с.
10. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Джангир Аббасович Керимов. – [4-е изд.] – М.: Изд-во СГУ, 2008. – 521 с.
11. Кохановский В. П. Философия / В. П. Кохановский, Л. В. Жаров, В. П. Яковлев. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 224 с.
12. Скакун О. Ф. Теория держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; перекл. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
13. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Зайнчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
14. Філософський енциклопедичний словник / [під гол. ред. В. І. Шинкарука]. – К.: Абрис, 2002. – 742 с.
15. Сучасний словник інішованих слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К.: Довіра, 2006. – 789 с.

## REFERENCES

1. *Pro optymizatsiyu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 9 hrudnya 2010 roku # 1085/2010.* – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
2. *Pro optymizatsiyu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 veresnya 2014 r. # 442.* – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
3. *Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro terytorial'ni orhany ministerstva ta inshoho tsentral'noho orhanu vykonavchoyi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 travnya 2011 r. № 563.* – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.
4. *Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: zakon Ukrainy vid 17 bereznya 2011 roku # 3166-VI // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy.* – 2011. – № 38. – . 385.
5. *Shchedrovytskyy H. P. Problemy metodolohyy systemnoho yssledovannya / Heorhyy Petrovych Shchedrovytskyy.* – M., 1964. – 48 s.
6. *Popov H. X. Problemy teoryy upravlenyya / Havryyl Xarytonovych Popov.* – M., 1970. – P. 5–6.
7. *Hyl'nskyy Ya. Devyantolohyya: sotsyolohyya prestupnosti, narkotyзма, prostytutsyy, samoubyystv y druhykh “otklonenny” / Yakov Hyl'nskyy ; [2-e yzd., yspr. y dop.].* – SPb. : Yzd-vo R. Aslanova “Yurydycheskyy tsent Press”, 2007. – 528 p.
8. *Teoryya hosudarstva y prava: kurs lektsiy / pod red. N. Y. Matuzova, A. V. Mal'ko.* – M., 2000. – p. 26.
9. *Hehel' H.-V.F. Sochynennyya v 14 tomakh / Heorh Vyl'hel'm Frydrykh Hehel'.* – M.; L.: Hosudarstvennoe yzdatel'stvo, 1929. – T. 1. Entsyklopedyya fylosofskykh nauk. Ch. 1. Lohyka. – 437 p.
10. *Kerymov D. A. Metodolohyya prava: predmet, funktsyy, problemy fylosofyy prava / Dzhanyr Abbasovych Kerymov.* – [4-e yzd.] – M.: Yzd-vo S-HU, 2008. – 521 p.
11. *Kokhanovskyy V. P. Fylosofyya / V. P. Kokhanovskyy, L. V. Zharov, V. P. Yakovlev.* – Rostov-na-Donu: Fenyks, 2003. – 224 p.
12. *Skakun O. F. Teoriya derzhavy i prava: pidruchnyk / O. F. Skakun; perekl. z ros.* – Kharkiv: Konsum, 2001. – 656 s.
13. *Filosofyya prava: navchal'nyy posibnyk / O. O. Bandura, S. A. Bublyk, M. L. Zainchkovs'kyy ta in.; za zah. red. M. V. Kostyts'koho, B. F. Chmilya.* – K.: Yurinkom Inter, 2000. – 336 p.
14. *Filosofs'kyy entsyklopedychnyy slovnyk / [pid hol. red. V.I. Shynkaruka].* – K.: Abrys, 2002. – 742 p.
15. *Suchasnyy slovnyk inshomovnykh sliv: blyz'ko 20 tys. sliv i slovospoluchen' / [uklaly: O. I. Skopenko, T. V. Tsymbalyuk].* – K.: Dovira, 2006. – 789 p.