

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

*У статті розглянуто методологічні та теоретичні проблеми правової науки, які гальмують розвиток адміністративного процесу в Україні. Запропоновано теоретичні та методологічні підходи, що сприятимуть розвитку правової організації діяльності публічної влади України, її спрямованості на реалізацію й захист прав громадян.*

**Ключові слова:** об'єкт правознавства, діяльність органу публічної влади, адміністративний процес, методологія права, норма діяльності, норма права.

За сучасних умов розвитку науки та суспільства актуальним є вирішення ряду концептуальних, методологічних проблем, загальних для різних сфер теорії й практики. Результати дослідження цих проблем можуть стати важливою складовою й підставою розвитку юридичних, управлінських, економічних та інших наук.

Провідні вчені, аналізуючи стан розвитку вітчизняної правової науки, цілком слушно наголошують на необхідності більш широких і активних зусиль щодо виявлення проблем та їх аналізу, що сприятиме розвитку методологічних і теоретичних основ науки.

Проблемам теретико-методологічного плану юридичної науки присвячені монографії В.К. Бабаєва, Д.А. Керімова, В.А. Козлова, В.С. Нерсесянца, В.М. Протасова, В.М. Сирих, М.М. Тарасова, А.Ф. Шабаліна.

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

Адміністративне процесуальне право є важливим засобом забезпечення законності управлінської діяльності стосовно фізичної або юридичної особи та суспільства в цілому. Адміністративні процедурні закони спрямовані на зменшення стратегічно слабкого становища громадянина перед державною виконавчою владою. Але при всій різноманітності напрямів розвитку теорії і практики адміністративного права й адміністративного процесу залишається багато проблем теоретичного значення, без вирішення яких складно вдосконалювати державне управління та практичну юридичну діяльність. Зокрема, недостатньо вивчені у працях учених основні питання теорії адміністративного процесу, його поняття та змісту, а також співвідношення змісту таких поширених понять, як "юридична діяльність" і "юридичний процес".

**Метою статті** є аналіз проблем і розкриття методологічних та теоретичних основ розвитку адміністративного процесу.

"Виникнення проблемних ситуацій може бути викликане у сферах, де здійснюється нормування діяльності, зокрема таких: адміністративно-правовій (у нормах діяльності, визначених імперативно – силою влади), соціокультурній, а також у сфері ціннісних орієнтацій людини. Найбільш важливими формами вираження ціннісних орієнтацій людини є економічні інтереси, соціальні запити, ідеологія, етичні норми, правосвідомість" [1]. Усі ці сфери тісно пов'язані, але предмет нашого дослідження знаходиться переважно в адміністративно-правовій сфері нормування діяльності.

Основною причиною проблем практичного плану є відсутність системної моделі норм адміністративно-правової діяльності на організаційно-діяльнісному та законодавчому рівнях. Системне вирішення практичних проблем пов'язане зі створенням моделі норм діяльності, яка становитиме основу для її унормування правом. Необхідність системного усунення комплексу причин і проблем практичного плану переходить у площину вирішення проблем теоретичного й методологічного характеру.

В Україні наука адміністративного права дуже повільно розвивається в теоретичному та методологічному плані. Це відбувається з таких причин:

1) панування класичної методології пізнання у правознавстві;

2) елементи нових методологій не поспішають застосовувати в правовій науці, яка є найбільш консервативною;

3) певна "криза" в розвитку теорії права; як зазначають провідні правознавці, стара система вже не виправдовує себе як основа для розв'язання наявних проблем та реалізації нових завдань, які формулюються у правовій сфері;

4) не пропонується цілісна концепція наукового дослідження або новизна в теоретич-

них конструкціях адміністративно-правової науки;

5) відсутність системного підходу при формуванні механізмів реалізації нових завдань адміністративного права на основі презумпції права, що проголошуються, але до впровадження яких ще далеко;

6) недостатньо наукових праць з філософії та методології права, у яких би пропонувалися нові підходи до права й у праві;

7) провідним у праві залишається підхід, що характеризується вузькою спеціалізацією за галузями права;

8) неможливість поглиблювати й підвищувати імовірність моделювання процесів у сфері суспільних наук (включаючи юридичну) на основі "старого" інструментарію класово орієнтованої суспільної науки.

Обмеженість дослідження й дослідників призводить до того, що системність методології тільки проголошується, а нову концепцію розвитку вітчизняної юридичної науки не сформовано. "Неможливо ефективно керувати суспільством, організовувати діяльність державного апарату, функціонування економіки, інших сфер життєдіяльності суспільства ..., спираючись лише на здоровий глузд, керуючись тільки емпіричним досвідом, стереотипами політичної волі" [2, с. 18].

"Методологічний підхід є формою залучення в юриспруденцію дослідницьких засобів як філософського та метанаукового плану, так й інших наук. При цьому сам методологічний підхід не є елементом методу юриспруденції, а використовується в процесі конкретних юридичних досліджень" [3, с. 238].

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 та реалізацію права як процеси, то можна дійти висновку, що це елементи певної поліструктурної діяльності, яку необхідно упорядковувати та унормовувати, тобто організовувати правом й у сфері дії права.

У теорії права епізодично розглядають деякі складові цих процесів і їх форми, визначають деякі їх елементи (цілі, засоби, відносини тощо). А на інші елементи системи діяльності не звертають уваги, 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 й індивідуальними (установлени-

ми правореалізуючим договором або іншим індивідуальним юридичним актом), тому знання правил побудови юридичної процедури, теоретичних основ створення її моделей необхідне в 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 й з тією або іншою фактичною процедурою. Нормативна модель процедури є нормативним еталоном, описом ідеальної процедури, тобто описом того, якою повинна бути фактична процедура. Нормативна модель має інформаційну природу і являє собою *зміст цілісної сукупності процедурних норм*" [4, с. 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, більш важлива – незадовільний якісний стан процедур у праві. У їх удосконаленні слід ураховувати вимоги до моделей належних правових процедур" [4, с. 91]. На нашу думку, причини цих основних проблем для правової науки криються глибше – відсутня теоретична основа дослідження і проектування не тільки юридичних процедур, а й процедурної основи правового регулювання, реалізації права та правової практики. Тобто відсутність чітко сформованих понять механізму і процесу та невизначеність їх змісту – основна проблема вітчизняного правознавства. Отже, насамперед, необхідним є пошук нових шляхів до визначення об'єкта та предмета правознавства, зміни в яких, можливо, й приведуть до розв'язання основних проблем правознавства.

Дослідження об'єкта правової науки або правознавства має принципово важливе значення, тому що за допомогою цієї категорії окреслюється коло явищ і процесів реальності, які пізнають юридичні науки, й недоліки в його визначенні тягнуть за собою помилки в процесі формування предметів науки.

Визнання об'єктом правової науки діяльність [5] спонукає до застосування в правових дослідженнях системомислєдіяльності (СМД) методології, що займає площину загальної методології й методології науки (за Г.П. Щедровицьким, основні категорії теорії діяльності описано в його працях [6–8]) та, на думку багатьох учених, відповідає парадигмам постнекласичної науки. Крім того, існує успішний досвід використання системодіяльного підходу в наукових дослідженнях і розробках у сфері соціального управління та під час розробки програм адміністративної реформи й реформи судової системи Російської Федерації.

Визначення об'єктом правознавства діяльності поглиблює його, вносячи певні зміни

щодо об'єкта "нормування діяльності (як системи) за допомогою нормативно-правових актів", дає змогу більш системно підходити до дослідження державно-правових явищ і процесів, вийти на нові горизонти щодо організації правової діяльності, використовуючи форми організації діяльності й мислення, викладені в СМД-методології, завдяки можливостям: формалізувати основні моделі правової практики; дослідити основні зв'язки з іншими видами діяльності, які є визначальними для правової; створювати системи кооперації діяльності, пов'язані з правом; вийти на нові обрії під час досліджень з правової теорії і практики, зокрема, використовуючи досягнення праксеології, синергетики, системології тощо.

Правову організацію діяльності можна подати як упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм діяльності й норм права, необхідних для набуття якостей та закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток певної діяльності й відповідної соціальної системи.

Таким чином, правова організація діяльності забезпечує цілісність та ефективність систем норм права і діяльності та полягає в організації систем діяльності з реалізацією норм права й організації системи норм, що визначають діяльність. До цієї системи залучається різне коло суб'єктів, яке визначається досліджуваними видами діяльності [9].

Принципове значення має комплексна правова організація всієї системи публічної діяльності як системи і процесу. Отже, необхідна модель, яка б відображала процес, систему й механізм правової організації соціальних процесів і систем.

Якщо ми розглядаємо певний соціальний об'єкт, то його, насамперед, має бути подано через певні процеси (діяльності), пов'язані між собою. Об'єкт організації потрібно визначати залежно від обраного (основного) процесу.

У діяльності може проходити одночасно багато процесів, частину з яких за ознаками суб'єкта дій назвали адміністративними. Отже, адміністративний процес – це, певно, не діяльність, а сукупність дій (процедур) публічної (включаючи судову) влади, визначених нормативно-правовими актами та технологічно спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ.

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

Стосовно юридичного процесу і процедури в теорії права склалися різні погляди. На нашу думку, реалізація їх лежить у площині розуміння того, що об'єктом правознавства і, зокрема, теорії юридичного процесу є діяльність [5]. Підтверджується

це й думкою В.М. Горшенєва, що в "розвинутій системі права завжди виявляється наявність багатопрофільних і багатогалузевих його компонентів – сфери матеріального та процесуального права. Їх співвідношення полягає в тому, що матеріальне право регулює відносини, що організуються, в яких суб'єкти відповідають на запитання "що робити?", "що не робити?". Процесуальне право регулює організаційні відносини і відповідає на запитання "як робити?", "в якому порядку (послідовності) діяти?" [10, с. 79]. Усі ці питання стосуються організованості діяльності. А діяльність більш повно зображується як система і процес.

При цьому поняттям "процес" позначається змінюваність дій у часі як загальна характеристика властивостей будь-якої діяльності. А поняттям "процедура" називається формалізована структура об'єднання дій певного суб'єкта (носія) у часі із зображенням умов переходу від однієї дії до іншої. Така формалізована структура придатна і зазвичай призначена для багаторазового відтворення процесу. Тобто поняття юридичного процесу і процедури є поняттями різного порядку стосовно діяльності.

За Д.М. Бахрахом та іншими вченими, юридичний процес – це діяльність владних суб'єктів, урегульована правом, а складові – процесуальні форми її упорядкування. Але процес – це або дуже широке й абстрактне поняття змін у часі, або характеристика діяльності.

Правильним буде висновок, що "юридичний процес" лише означає правову форму діяльності, тобто якості частини діяльності органів державної влади та інших суб'єктів права, регламентованої правовими нормами.

Методологія повинна забезпечити дослідження окремих процесів і явищ у середовищі й системі та на основі утворення моделі системи й вивчення її зв'язків розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування найбільш перспективним шляхом – правовою організацією явищ і процесів у соціальній системі.

У теорії держави і права співвідношення між державою та правом учені трактують по-різному. Учені-адміністративісти підкреслюють різнобічність їх зв'язку. "З одного боку, адміністративне право (адміністративне законодавство) – знаряддя держави, важіль для проведення політики й управління у сфері відносин влади. З іншого – і це є сьогодні, мабуть, головним – держава, політика та управління виступають засобом проведення в життя адміністративного права як втілення справедливості (рівності, суспільної та державної доцільності) у виконавчо-розпорядчій діяльності" [11, с. 7].

Якщо виходити з категорій публічного та приватного права, то такий поділ "... слугує підґрунтям розмежування на національному рівні права цивільного й адміністративного

як двох головних, визначальних галузей права" [12, с. 80]. Основною ознакою публічного права є те, що воно регулює діяльність органів державної виконавчої влади, тобто, якщо характеризувати цю діяльність як систему, можна зазначити її характерну особливість – нерівність, що полягає в ієрархії прав і обов'язків. Зокрема, в системі діяльності суб'єктом є представники влади, засобами – правові (юридичні) та неправові (неюридичні) впливи на предмет – діяльність юридичних і неюридичних осіб, тобто їх діяльність можна розглядати як поліструктурну систему кооперації різних діяльностей і суб'єктів.

Основна складність моделювання та нормування публічної діяльності в тому, що необхідно моделювати два визначальні для неї види діяльності: діяльність органів публічної влади та діяльність їх клієнтів. Тобто необхідно відтворити моделі двох діяльностей і привести їх у відповідність для подальшого відтворення цих моделей норм діяльності в нормах публічного права. Якщо цього не зробити, тоді моделі організованості публічної діяльності будуть неповні й, відповідно, нормування буде здійснено частково не тільки на рівні законодавчих, а й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. При здійсненні правотворчої діяльності основним повинен бути підхід закріплення в адміністративному законодавстві замкнених технологічних циклів (схем) діяльності органів публічної влади, які виключають сваволю під час прийняття адміністративних рішень та процедурний і процесуальний захист від помилок і незаконних рішень у цій діяльності.

Ефективність діяльності публічної влади безпосередньо залежить від технологічної забезпеченості її діяльності – наявності якісних схем адміністративних процедур, прописаних у законодавстві, технологічної дисципліни – виконання законних технологічних схем або законності в діях працівників адміністрацій, відповідності функціональних та організаційних структур основним процедурам, наявності системи виявлення кризових (ризикових) ситуацій в основних видах діяльності та реагування на них.

Визначаючи юридичний процес як діяльність, ми помиляємося, розкриваючи вужче поняття через більш загальне (широке), і внаслідок такого підходу досліджуємо лише або переважно процесуальні складові діяльності. Для отримання більш достовірної системної моделі діяльності, унормованої правом, зокрема адміністративно-правової, потрібно розглядати її компоненти, елементи процесуальної й матеріальної складових та їх взаємозв'язків. Тобто особливих суперечностей у визначенні юридичного процесу через діяльність немає, а є суперечність у підходах до дослідження, уявлення та подання цієї діяльності.

Річ у тім, що діяльність передбачає не тільки дію, а й визначення цілей, завдань,

добір норм, методів і засобів, що забезпечать виконання завдань, і лише після цього – використання цих засобів і методів до об'єкта, тобто безпосередня дія.

Кожен із напрямів діяльності відповідно до функціональної спрямованості розглядається за різними аспектами. Кожен із аспектів дослідження (організаційний та правовий) має в основі власну функціональну модель, що відображує певний напрям функціонування системи й побудований за ієрархічним принципом, від планетарного масштабу до масштабу окремої людини. Окрім статичного подання діяльності, необхідно моделювати її процесуальну складову. Динаміка діяльності утворюється багатомірним уявленням діяльності як структурних зображень актів діяльності та процесів їх змін.

**Висновки.** 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 інструменту державно-правової організації суспільства та правової організації системи й діяльності конкретного органу виконавчої влади. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що основним завданням подальшого розгляду є застосування сучасних методологічних підходів та формування правових понять і категорій, які зроблять можливим вирішення більшої частини системних проблем, окреслених вище.

За допомогою чого і як можна створити системні моделі норм діяльності органів публічної влади на організаційно-діяльницькому та законодавчому рівнях – це питання методології. На думку провідних методологів, "основу знань про методи і засоби утворюють онтологічні уявлення щодо мислення та діяльності, тому що говорити про методи й засоби можна тільки стосовно діяльності та мислення" [1].

#### Список використаної літератури

1. Цлаф В.М. Как формулировать и решать проблемы [Электронный ресурс] / В.М. Цлаф. – Режим доступа : <http://www.finansy.ru/publ/tslaf01.htm>.
2. Селіванов В.М. Від "здорового глузду" до теорії державного управління / В.М. Селіванов, В.В. Цветков // Право України. – 2001. – № 5. – С. 18–23.
3. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург : Издательство Гуманитарного университета, 2001. – 263 с.
4. Протасов В.Н. Что и как регулирует право? / В.Н. Протасов. – М. : Юристь, 1995. – 95 с.
5. Кунев Ю.Д. Об'єкт правознавства: системодіяльницький підхід / Ю.Д. Кунев // Право України. – 2008. – № 3. – С. 35–38.
6. Щедровицкий Г.П. Принципы и общая схема методологической организации



- системно-структурных исследований и разработок [Электронный ресурс] / Г.П. Щедровицкий // Системные исследования. Методологические проблемы. – 1981. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/45/>.
7. Щедровицкий Г.П. К характеристике категориальных определений деятельности [Электронный ресурс] / Г.П. Щедровицкий // Проблема деятельности в советской психологии : тезисы докладов к V Всесоюзному съезду Общества психологов. – М., 1977. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/43/>.
  8. Щедровицкий Г.П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности / Г.П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – С. 72–161.
  9. Кунев Ю.Д. Діяльність митної служби України : проблеми правової організації : монографія / Ю.Д. Кунев. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 242 с.
  10. Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории и юридического процесса / В.М. Горшенев // Проблемы теории социалистического государства и права / Ин-т государства и права АН СССР / ред. Н.В. Витрук. – М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1979.
  11. Самсонов В.Н. Административное законодательство : понятие, содержание, реформа / В.Н. Самсонов. – Х. : Основа, 1991. – 120 с.
  12. Харитонова О.І. Сутнісні ознаки адміністративного права як галузі публічного права / О.І. Харитонова // Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2013.

---

**Кунев Ю.Д. Методологические и теоретические аспекты развития административного процесса**

*В статье рассмотрены методологические и теоретические проблемы правовой науки, тормозящие развитие административного процесса в Украине. Определены теоретические и методологические подходы, способствующие развитию правовой организации деятельности публичной власти Украины, ее направленности на реализацию и защиту прав граждан.*

**Ключевые слова:** *объект правоведения, деятельность органа публичной власти, административный процесс, методология права, норма деятельности, норма права.*

**Kunev Y. Methodological and theoretical aspects of development of the administrative process**

*The article is devoted to the methodological and theoretical problems, which hamper the development of administrative law and process in Ukraine. The main cause of practical problems defined by the absence of a systemic model of norms of administrative and legislative activity on organizational activity and legislative levels. The necessity of systematic elimination of complex practical problems enters the realm of the decision of problems of theoretical and methodological character.*

*Outlines main advantages of new methodological approaches that allow systematic approach to the study of state and legal phenomena and processes through the ability to: formalize the basic model of legal practices; and to explore the linkages with other activities that are crucial for the legal. Recognition of the subject of the legal science activity encourages the application of legal studies of existing advanced scientific approaches, in particular analyst of the activity methodology.*

*Noted that the main difficulty of modeling and regulation of the public activities that need to model two defining types of activity: activity of public authorities and activities of their clients. That is, you must recreate the model of these two activities and to adjust them for further playback of these models norms of activity in the norms of public law. If you do not, then the model organizations public activities are not complete and rationing will be done partially not only on the level of legislative and regulatory legal acts.*

*In a conclusion that the leading needs to be modernized or new concept of the development of legal science on the basis of wide use of the latest General and specific methodologies, which is especially important for administrative law as the basic instrument of the state-legal organization of the company and the legal system organization and activity of a particular body of Executive power.*

**Key words:** *the object of law, activity of public authority, the administrative process, methodology rights, the rule of activity, rule of law.*