

Мельниченко Б.Б.

*к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління потребує своїх методологічних засад, які повною мірою забезпечать ґрунтовну оцінку відповідних явищ та процесів, спрямованість дослідження на отримання певного результату, формування власної наукової позиції. Використання різноманітних методологічних засобів та підходів дасть змогу з різних боків підійти до дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні, простежити вплив міжнародно-правових актів на розвиток публічного управління в сучасних умовах державотворення, краще зрозуміти напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів публічного управління на основі зарубіжного досвіду.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Засадничими для теорії публічного управління є праці таких вітчизняних вчених, як М.А. Міненка, В.Д. Бакуменка, В.М. Князева, Ю.П. Сурміна, Н.І. Обушної, І.А. Грицяка, Ю.В. Ковбасюка, Р.С. Мельника та ін.

Варто зазначити, що сучасні дослідження проблематики публічного управління здебільшого розглядаються з позиції модернізації державного управління в умовах євроінтеграції. При цьому низка досліджень присвячена проблемам управління в межах ЄС, частина – проблемам адаптаційно-гармонізаційного аспекту сучасного державного управління. Значна кількість наукових робок започатковує напрям європейського

управління (або «європейського врядування»), де основними напрямками аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Загалом праці в межах цієї проблематики можна розділити на дві групи. До першої групи варто зарахувати праці науковців, в яких наддержавна інтеграційна тематика розглядається як складник зовнішньої політики національної держави. До другої групи належать теоретичні розробки, що досліджують інтеграційну політику у вимірі регіональних міжнародних процесів, порівняльних досліджень особливостей інтеграційних процесів або ж із позицій оптимізації механізмів галузевого управління [1, с. 17–18].

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є обґрунтування методологічних засад дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Методологічна основа – це науковий фундамент, з позиції якого дається пояснення основних наукових явищ і розкриваються їх закономірності. Під методологічною основою наукового дослідження треба розуміти основні, вихідні положення, на яких воно базується [2, с. 14].

Розкриваючи сутність методології наукового пізнання, закономірно спиратися на основні її функції. До них належать:

– визначення способів здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;

– направлення, передбачення особливого шляху, на якому досягається певна науково-дослідницька мета;

– забезпечення всебічності отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається;

– допомога введенню нової інформації до фонду теорії науки;

– забезпечення уточнення, збагачення, систематизації термінів і понять у науці;

– створення системи наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [3, с. 14–15].

Основу методології дослідження становить системний підхід. Системний підхід – один із головних напрямів методології спеціального наукового пізнання та соціальної практики, мета і завдання якого полягають у дослідженні певних об'єктів як складних систем [2]. Сутністю системного підходу є визнання домінанти цілого над часткою, складного над простим, інтегративних властивостей об'єкта над окремими його властивостями. Застосування системного підходу задля дослідження або управління об'єктом пов'язане з аналізом його структури та функцій, а також множини його внутрішніх і зовнішніх зв'язків та процесів, які відбуваються всередині об'єкта [4, с. 33].

Необхідно зазначити, що як об'єкт наукового пізнання публічне управління – це складна категорія, що поєднує в собі тісний взаємозв'язок політики та права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [5, с. 57].

У контексті дослідження системний підхід, передусім, сприяв формуванню відповідного розуміння суті та змісту публічного управління, його системи. При цьому особлива увага зверталася на всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі

та зворотні зв'язки між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Разом із тим системний підхід дав змогу трактувати адміністративно-правове забезпечення публічного управління як систему адміністративних засобів та способів, що застосовуються безпосередньо державою й спрямовані на ефективне функціонування системи органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства з метою впорядкування, координації та спрямування загальних (спільних) цілей і завдань їх діяльності в умовах реалізації європейських стандартів управління.

Виділимо також діалектичний підхід, що охоплює загальні особливості розвитку будь-яких досліджуваних явищ. Застосовуючи його, ми мали змогу об'єктивно вивчити динаміку розвитку публічного управління в Україні, зокрема дослідити його нормативно-правову основу в контексті реформування адміністративного права.

Вважаємо ці підходи одними з найважливіших у сучасній науці, оскільки системний підхід приводить до дослідження певних об'єктів в їх взаємозв'язку, а діалектичний – дає змогу розглядати їхній розвиток.

У процесі наукового дослідження необхідно розуміти також поняття «методи дослідження», котре виражає певну сукупність прийомів (операцій) практичного впливу чи теоретичного освоєння об'єктивної дійсності з метою її пізнання [2]. Метод (грец. «спосіб пізнання») у найширшому сенсі слова – «шлях до чого-небудь», спосіб діяльності суб'єкта в будь-якій її формі [6]. Застосування тих чи інших методів дослідження сприяє досягненню мети та розв'язанню конкретної задачі.

В аспекті досліджуваної тематики доречно буде використовувати комплекс *філософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження*, які, безумовно, необхідні для проведення повноцінного, всебічного та комплексного дослідження.

Так, філософські методи становлять загальну основу дослідження, оскільки є свого роду відправними пунктами будь-якого пізнання у своєму логічному взаємозв'язку [7, с. 131].

Цікавою є думка деяких вітчизняних вчених про місце і роль філософії в публічному управлінні. Вчені розглядають її з позиції часової перспективи, шляхом аналізу часових циклів функціонування різних сторін-учасників спіралі (системи) публічного управління (взаємодії суспільства, національної еліти, державної служби), що утворюється через перехід одного елемента, який має певний часовий цикл, у наступний із більшим часовим циклом. При цьому виділяють елементи, які, своєю чергою, замикаються в цикл:

– команда (конкретний адміністративний інститут, відомство тощо), що в основному працює на вирішення поточних проблем у часовій перспективі від одного дня до кількох місяців.

– мотивація, що спонукає до змін (виявляються завдяки різним спостереженням, вимірюванням, моніторинговим дослідженням тощо, які вже виконуються більш широким колом осіб, ніж склад конкретної адміністративної структури);

– стратегії уряду, відомства, урядової структури (довгострокові, перспективні плани діяльності на 3–5 років із деталізацією у вигляді державних програм, які, як правило, складаються на термін від 1–2 років до 4–5 років);

– місія органу державної влади (гасло на найближчі 5–10 років – яскравий, емоційний, зрозумілий слоган, який відображає вектор організаційної діяльності на цей термін та викликає позитивне сприйняття як у службовців, так і у громадян);

– бачення, що дає змогу розвиватися мислячим поколінням, переживати провали і невдачі як виклик, як точки зростання, а не як моменти загибелі;

– базова філософія держави, що визначається, передусім, здійсненням ефективної державної політики, розвитком і вдоскона-

ленням адміністративної культури, стійкого підвищення благополуччя населення країни, забезпеченням його безпеки, збереженням здоров'я, соціального розвитку і захищеності тощо [8, с. 7–8].

У процесі філософсько-правового осмислення проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління необхідно, передусім, розкрити понятійний апарат категорії «публічне управління», його природу, стратегічні пріоритети та складники як системи. Розроблення теоретичних засад публічного управління, формування категоріально-понятійного апарату покликані створити передумови досягнення порозуміння та взаємоузгодженості дій різного рівня суб'єктів публічного управління у загальній ієрархічній структурі, а також більш чіткої визначеності та змістовності прямих і зворотних суб'єкт-об'єктних відносин [9, с. 6].

З огляду на необхідність аналізу з дотриманням принципів наукової справедливості та критичності вагомими також є загальнонаукові методи, до того ж вони є взаємодоповнювальними [10, с. 16]. До їх числа належать ті методи, які використовуються більшістю наук.

У контексті дослідження серед загальнонаукових методів пізнання використовувалися методи структурно-функціонального аналізу, історико-правовий метод, метод системного аналізу, метод дедукції та ін. Так, застосування методу *структурно-функціонального аналізу* дало змогу розглянути публічне управління як системне суспільне явище, що уособлює собою діяльність на забезпечення ефективного функціонування системи органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. Разом із тим використання цього методу виявилось найефективнішим для побудови цілісної структури шляхів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління на основі зарубіжного досвіду. *Історико-правовий метод*

застосовано для розкриття генези публічного управління в Україні, а також дослідження еволюції його нормативно-правового забезпечення в контексті розвитку адміністративного права. Метод системного аналізу дав змогу розглянути певні співвідношення між складовими елементами системи публічного управління, зокрема дослідити всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії). За допомогою *методу дедуції* визначено правовий та інституційний механізм імплементації європейських стандартів у сфері публічного управління в Україні.

Серед спеціальних методів дослідження застосовувалися такі, як формально-юридичний, порівняльно-правовий, тлумачення норм права та інші методи. Своєю чергою, *формально-юридичний метод* забезпечив дослідження змісту та структури адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні, а також дав змогу виявити проблемні питання щодо адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС. *Порівняльно-правовий*

метод використано під час порівняння правових аспектів проблем організації та діяльності органів публічного управління в Україні із зарубіжним досвідом управління. У результаті застосування *методу тлумачення норм права* вдалося з'ясувати зміст і значення реалізації адміністративно-правових норм у контексті правозастосовної діяльності органів публічного управління.

Висновки. Таким чином, основу методології дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління становить системний підхід, що дав змогу, передусім, сформулювати цілісне бачення суті та змісту публічного управління, його правової природи та складників як системи. Разом із тим у дослідженні використовувалися філософські, загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Вони дали змогу комплексно проаналізувати зміст та структуру адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні на основі зарубіжного досвіду, визначити пріоритетні напрями його реформування в умовах реалізації європейських стандартів управління.

Анотація

У статті визначено методологічні засади дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення публічного управління. Показано важливість головних методів наукового пізнання, мета і завдання яких полягають у дослідженні суті та змісту публічного управління, його нормативно-правової основи, стратегічних пріоритетів та складників як системи.

Ключові слова: публічне управління, методологія дослідження, адміністративно-правове забезпечення публічного управління.

Аннотация

В статье определены методологические основы исследования проблемы административно-правового обеспечения публичного управления. Показана важность главных методов научного познания, цель и задачи которых заключаются в исследовании сущности и содержания публичного управления, его нормативно-правовой базы, стратегических приоритетов и составляющих как системы.

Ключевые слова: публичное управление, методология исследования, административно-правовое обеспечение публичного управления.

Melnychenko V.V. Methodological basis of the study of the problem of administrative and legal support of public management

Summary

The article analyzes the methodological principles of the study of the problem of administrative and legal support of public management. The importance of the main methods of scientific knowledge, the purpose and tasks of which is to study the essence and content of public management, its normative-legal basis, strategic priorities and components as a system are shown.

Key words: public management, research methodology, administrative and legal support of public management.

Список використаних джерел:

1. Баштанник А.Г., Баштанник В.В. Організаційні засади формування інтегрованих систем публічного управління в контексті європейського інтеграційного процесу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. Київ, 2012. Вип. 4. С. 15–26.
2. *Методологія та організація наукових досліджень : конспект лекцій / уклад. І.М. Рассоха*. Харків : ХНАМГ, 2011. 76 с.
3. *Методологія наукових досліджень : конспект лекцій / укл. С.В. Каламбет*. Дніпродзержинськ : ДДТУ, 2015. 91 с.
4. *Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко; за заг. ред. К.О. Ващенко*. Київ : НАДУ, 2014. 180 с.
5. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(1). С. 53–63.
6. Бірта Г.О. *Методологія і організація наукових досліджень : навч. посібник / Г.О. Бірта, Ю.Г. Бургу*. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
7. Назимко Є.С. Діалектичний метод пізнання кримінально-правових явищ: теоретичний аспект. *Право і суспільство*. 2011. № 4. С. 128–131.
8. *Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посібник / В.М. Князєв, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва*. Київ : НАДУ, 2012. 220 с.
9. Ковбасюк Ю.В. Проблеми формування понятійно-категоріальної системи публічного управління. *Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали методолог. семінару у форматі відеоконференції, м. Київ, 31 березня 2010 р.* Київ, 2010. С. 5–9.
10. Зарічний О.А. *Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01*. Львів, 2017. 229 с.