

ДЕНИСОВА А. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

ДІАЛЕКТИКА Й СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена встановленню ролі та значення системного підходу й діалектики для пізнання правового явища адміністративного нагляду органів виконавчої влади. Доведено, що дослідження проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади має спиратись на методологію, що являє собою обрану відповідно до предмета аналітичної діяльності сукупність засобів, способів і прийомів пізнавальної діяльності.

Ключові слова: адміністративний нагляд, орган виконавчої влади, методологія, системний підхід, діалектика.

Статья посвящена установлению роли и значения системного подхода и диалектики для познания правового явления административного надзора органов исполнительной власти. Доказано, что исследование проблемы административного надзора органов исполнительной власти должно опираться на методологию, которая представляет собой избранную в соответствии с предметом аналитической деятельности совокупность средств, способов и приемов познавательной деятельности.

Ключевые слова: административный надзор, орган исполнительной власти, методология, системный подход, диалектика.

The article is devoted to the question of a systematic approach and dialectics role and importance for understanding the legal effects of Executive power bodies administrative supervision. It is proved that the study of the problem of Executive power bodies administrative supervision should rely on a methodology which is a favorite line of the subject of analytical activity a set of tools, methods and techniques of cognitive activity.

Key words: administrative supervision, executive authority, methodology, system approach, dialectics.

Вступ. Наукове пізнання сутності нагляду, здійснюваного органами виконавчої влади, має спиратись на методологію, що дає змогу проаналізувати предмет пошукових досліджень із застосуванням засобів, прийомів і способів пізнавальної діяльності, відповідних сутності й особливостям явища чи процесу, що піддані аналізу [1, с. 32]. Як основа юридичної науки, змістове наповнення якої тяжіє до наукового супроводження процесів і явищ, що відбуваються в суспільному житті, методологія спрямована на їх поглиблене вивчення з урахуванням усього розмаїття чинників, що супроводжують суспільні перетворення, і тим самим дає можливість вийти на новий щабель теоретичних узагальнень. При цьому правозастосовна



діяльність є своєрідним пошуковим майданчиком, на якому експериментальні теоретичні новели отримують спростування чи, навпаки, підтвердження з позицій їх перспективного врахування задля подальшого вдосконалення державотворення, правозахисної та правовідновлювальної діяльності держави в усіх її виявах і формах [2, с. 40; 3, с. 99.]. Методологія проведення досліджень із різних галузевих юридичних наук певною мірою відображена в предметних аналітичних роботах, проте сутність і зміст системного підходу й діалектики в їх поєднанні та формування єдиного підходу до здійснення аналітичної роботи ще остаточно не опрацьовано.

Методологія дослідження адміністративного нагляду органів виконавчої влади полягає в застосуванні сукупності прийомів і методів наукового пізнання, що ґрунтуються на системному підході й діалектиці. Такий комплексний підхід є підґрунтям формування цілісного уявлення про адміністративний нагляд органів виконавчої влади в єдності його юридичного змісту і правової форми з урахуванням тенденцій динаміки розвитку адміністративного нагляду як правового явища.

Звернення до наукових досліджень дає змогу вказати, що питання про роль системного підходу й діалектики в дослідженні проблеми адміністративного нагляду органів виконавчої влади ще не було предметом окремого наукового аналізу. Певною мірою вказане питання було досліджено в межах наукової розвідки ширшої проблеми – контролю та нагляду, співвідношення вказаних категорій – таким науковцями, як О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, А.І. Єлістратов, І.П. Ільїнський, В.Є. Чіркін та інші. Серед наукових робіт, виконаних на монографічному рівні, варто вказати про напрацювання С.Ф. Денисюка, С.С. Вітвіцького, Х.П. Ярмачі й інших. Сутність і зміст системного підходу в юриспруденції розкривав М.С. Каган, напрацювання якого мають значний науковий потенціал для використання під час формування цілісного уявлення про певне соціально-правове явище.

Постановка завдання. Мета статті полягає в установленні ролі та значення системного підходу й діалектики для пізнання правового явища адміністративного нагляду органів виконавчої влади.

Результати дослідження. На думку вчених, методологію потрібно визначити так: а) галузь знань, предмет якої стосується способів упорядкування певних напрямів діяльності людини – аналітичного, науково-теоретичного та практичного (В.Б. Ісаков [4, с. 32]); б) система наукових підходів, способів і засобів пізнання суспільних явищ, за допомогою якої можуть бути виокремлені типові особливості їх виникнення та динаміка існування (С.І. Аскіназій [5, с. 3]). Проте такий підхід оминає практичний аспект апробації теорій, сформованих на методологічних засадах; в) основа світоглядного пізнання теоретичних конструкцій, відтворених у дослідницьких принципах науки (К.Д. Петряєв [6, с. 8]); г) науковий погляд на предмет дослідження, що охоплює засоби, прийоми, способи пізнання й дає змогу повною мірою провести дослідницьку розвідку (О.В. Петришин [1, с. 32]).

Узагальнення наукових підходів до визначення сутності методології дає можливість виділити ті з них, які не суперечать одне одному. Практично всі дослідники відзначали пізнавальну спрямованість методології щодо становлення сутності і змісту певних явищ чи процесів за допомогою системи способів, засобів, прийомів пізнання, які, у свою чергу, можна умовно охарактеризувати як «інструментарій» дослідницької діяльності. Поряд із цим виникає необхідність урахування наукової думки, за якою до методології включено й підходи, що застосовуються в пізнанні явищ чи процесів і допомагають виділити, дослідити, встановити їх специфіку і тенденції розвитку.

У такому сенсі здобутки юридичного позитивізму є тією методологічною основою, врахування якої цілком прийнятне для теоретико-правових досліджень.

Позитивізм являє собою філософський напрям XIX–XX сторіч, який підкреслює надійність і цінність позитивного наукового пізнання порівняно з філософією та іншими формами духовної діяльності, надає перевагу емпіричним методам пізнання, вказуючи на недостовірність і недостатню обґрунтованість усіх теоретичних конструкцій. Для позитивізму головне – це факти, а основна мета науки – збір фактів і їх систематизація. Ураховуючи



вказане, можемо сказати, що основним методом наукового пізнання є спостереження, а головною функцією науки – опис [7, с. 657].

Визнаючи цінність здобутків учених, котрі пропагували позитивізм, тим не менше, доречно врахувати думку вчених, які доводили необхідність поєднання теорії і практики, що даватиме змогу формувати реальні теоретико-правові конструкції, на яких можуть бути побудовані чинне законодавство і правозастосовна діяльність.

Діалектика як методологічний підхід широко застосовувався в наукових дослідженнях радянської доби в значенні основи «наукового марксизму» (за термінологією В.В. Ключкова). Критикуючи захоплення діалектикою вченими того часу, В.В. Ключков і В.М. Сирих підкреслювали її роль як певного деструктивного підходу, що розкривається в діалектико-матеріалістичному методі, всеосяжність якого призвела до догматики, відсутності врахування потенціалу пізнання, що мають гуманітарні науки, й, у кінцевому підсумку, гальмування розвитку правознавства [8, с. 194; 9, с. 144]. Такі висновки вказаних дослідників фактично відтворюють вплив соціально-політичної ситуації в державі, монізм партійного середовища та панування моноцентризму в державно-владних відносинах, що позначилося на відсутності врахування поліплановості діалектики з позицій теорії пізнання соціальних явищ і процесів.

Універсальний характер і багатогранність діалектики з позицій теорії пізнання й теорії розвитку доводить Д.О. Єрмоленко [10, с. 75]. Визнання такої сутності діалектики є основою характеристики нагляду з погляду його пізнання у взаємозв'язку та взаємопроникненні з процесами, що відбуваються в державі й позначаються на трансформаціях чинного законодавства та формуванні світогляду громадян. Багатогранність діалектики як основи свідомого сприйняття світу в його розвитку є чинником, що впливає на формування принципів нагляду, визначення методів і форм відповідної діяльності не як ідеальної теоретичної конструкції, а такої, що адаптована до зовнішнього середовища та враховує внутрішній зміст і структуру процедур нагляду, відповідних державним завданням, які мають вирішувати органи виконавчої влади. Пізнавальний потенціал діалектики у взаємозв'язку із системним підходом дає змогу порівняти ідеальний (бажаний) стан нагляду як системного явища та реальний, визначений за наслідками критичного аналізу правозастосовної практики уповноважених суб'єктів. При цьому динамізм діалектики формує динаміку пізнання нагляду в невідривному зв'язку із суспільними трансформаціями, соціально-правовими конфліктами й суперечностями, що об'єктивно притаманні державотворенню. Не варто оминати сутнісні характеристики діалектики, наявність яких дає змогу сформувати належний понятійний апарат, який позначає процеси, що реально відбуваються в межах правовідносин щодо здійснення нагляду. Указане підтверджує поступове запровадження терміна «контрольно-наглядова діяльність», який більшою мірою відображає зміст процесу визначення уповноваженим суб'єктом ступеня відповідності чинному законодавству реального стану справ, що має бути підданий нагляду під час реалізації суб'єктом компетенції.

Разом із діалектикою цілком доречним є науковий підхід до дослідження, що охоплює всі елементи пізнавального процесу чи структуру предмета пізнання й дає змогу системно встановити характерні ідентифікуючі ознаки предмета пізнання, пов'язуючи такий предмет із явищами суспільного буття. Саме такий зміст характерний для системного підходу, який пов'язує воедино внутрішній стан і структуру явища чи процесу, що досліджуються, із зовнішнім середовищем, яке для соціальних процесів характеризується конфліктністю, плинністю, трансформацією чинників впливу в кількісному обсязі та якісній сутності.

У теорії права визнають вирішальну роль системного підходу в пізнанні явищ права й держави [11, с. 28], який дає можливість встановити не лише структуру такого явища, а і його реальну сутність, що має ключове значення для побудови моделі правовідносин зі зниженим рівнем конфліктності (тобто ідеальних). Тож застосування системного підходу до пізнання нагляду формує його сприйняття не відокремленого від суспільного буття явища, а безпосередньо й опосередковано пов'язаного із соціальним середовищем і процесами, що відбуваються в державі. При цьому системність нагляду визначає його структуру як цілісну



сукупність елементів, які пов'язані одне з одним і для яких характерні закономірності розвитку в невідіривній єдності всіх форм їх виявів – принципів, функцій, методів.

Із позицій теорії пізнання системний підхід, як і діалектика, дає змогу сформувати понятійний апарат. При цьому, що характерно, системність під час формування такого апарату виявляється у визначенні саме тих явищ і процесів, які об'єктивно потребують відповідного позначення й відтворення в поняттях (у теорії), дефініціях (у чинному законодавстві), а діалектика безпосередньо впливає на змістові характеристики явища чи процесу, що виявляється в ознаках, цілях та інших елементах, що відтворюють процес пізнання й відображаються в певному понятті чи дефініції.

Наведена теоретична конструкція інтерпретована стосовно нагляду як предмета наукового аналізу.

Так, у країнах із розвиненими демократичними засадами чи тих, які їх активно впроваджують, контроль і нагляд є дієвими способами формування та забезпечення реалізації стратегічних напрямів розвитку держави, а також гарантіями законності й правопорядку в державі.

Т.В. Наливайко, аналізуючи теоретико-правові основи громадського контролю в Україні, слушно підкреслювала необхідність проведення аналітичних досліджень порівняльного характеру, які допомагають визначити роль контролю в процесах формування та розвитку соціокультурного середовища й правосвідомості громадян [12, с. 23]. Дослідниця тим самим підкреслювала взаємозв'язок між громадським контролем і соціальними процесами, які відбуваються в державі, в тому числі пов'язаних із суспільними трансформаціями культурологічного складника, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на свідоме сприйняття громадянами наявного стану справ у державі. Указана теза має широке значення, особливо в контексті вивчення контролю та нагляду. При цьому викликає незадоволення виділена дослідницею конвергенція (взаємопроникнення) громадського контролю й соціокультурного середовища, що актуалізує такий елемент характеристики контролю та нагляду, як світогляд і правосвідомість. Так, ефективність громадського контролю безпосередньо залежить не тільки від правової форми його здійснення, що регламентована законодавством, а й від правосвідомості громадян, активності їхньої соціальної позиції. Так, на думку А.В. Буханевич, забезпечення відкритості й прозорості має стати першочерговою умовою громадського контролю [13]. Стосовно державного чи інших видів контролю, а також нагляду, що здійснюється уповноваженими чинним законодавством суб'єктами задля реалізації державних функцій чи функцій місцевого самоврядування, за презентованим Т.В. Наливайко підходом, варто вказати правосвідомість правозастосувача, його дію суворо в межах чинного законодавства, що передбачає свідоме, неупереджене ставлення до реалізації компетенції.

Наведене вище свідчить про нагальну потребу застосування системного підходу в невідіривному зв'язку з діалектикою як методологічною основою дослідження нагляду загалом і адміністративного нагляду органів виконавчої влади зокрема.

Системний підхід, за широкою інтерпретацією методології Л. фон Берталанфі, передбачає за основу світоглядної позиції сприйняття світу як організації. У дослідженні організацій системний підхід виходить із того, що будь-яка організація є системою, кожен елемент якої має певні цілі, а завдання управління полягає в інтеграції системоутворювальних елементів, яка може бути досягнута тільки за умови застосування системного підходу кожним керівником. Формування елементів системи передбачає врахування взаємозв'язку їх елементів, коли кожен елемент посідає визначене місце та виконує конкретну функцію. Серед учених, які впроваджували системний підхід до вивчення соціальних процесів у тому числі й у сфері державного управління, називають Т. Парсонса, Е. Шилза, Д. Істона, Г. Алмонда [14, с. 25].

Системний підхід, який застосовується в процесі пізнання соціально-правових явищ, у тому числі нагляду, передбачає виділення елементів системи за ознаками відносної автономності і структурно-логічного зв'язку одне з одним, що забезпечує єдність і цілеспрямованість функціонування всієї системи. Такими елементами в системі нагляду можуть бути суб'єкти



здійснення нагляду; суб'єкти, об'єкт і зміст нагляду; форми нагляду тощо. Перелічені елементи виділені за різними критеріями. Так, у разі застосування суб'єктного критерію виділення елементів системи доцільно вказувати систему суб'єктів нагляду. Якщо застосувати структурний підхід як критерій виділення елементів відповідної системи, то потрібно вказувати структуру системи нагляду, яку становлять суб'єкти, об'єкт нагляду і зміст – принципи, функції, форми й методи нагляду. У разі встановлення як критерію виділення зовнішнього вияву діяльності щодо здійснення нагляду логічно вказувати систему форм нагляду.

Кожен із перелічених підходів дає змогу проаналізувати нагляд як систему у взаємозв'язку матеріального й процесуального начал наглядової діяльності або враховуючи його управлінський, цілеспрямований характер. При цьому кожен із запропонованих підходів до дослідження системи нагляду містить прийоми та методи наукового пізнання, зміст яких знає певних трансформацій. Так, якщо виділяти матеріальні й процесуальні начала наглядової діяльності, можна говорити про систему форм наглядової діяльності або про систему процедур такої діяльності. Урахування управлінського, цілеспрямованого характеру нагляду як основи виділення відповідної системи дає змогу вказати систему нагляду з позицій її структури (суб'єктів, об'єкта і змісту нагляду). Про систему суб'єктів нагляду доречно зазначати за умови застосування обох підходів (управлінського і процесуально-процедурного).

Висновки. Основу наукового пізнання адміністративного нагляду органів виконавчої влади становить діалектика, яка є філософсько-пізнавальним процесом, що допомагає досліднику вивчити певне явище чи процес у генезисі розвитку (якщо таке явище або процес є соціальним чи, відповідно, має соціальний характер). Діалектика формує світоглядне сприйняття нагляду з позицій місця й ролі в державотворчих процесах, динаміки розвитку контрольно-наглядових відносин і новітніх форм нагляду, дає змогу зіставити негативні й позитивні властивості відповідної діяльності, що мають належні форми вияву в конкретних життєвих ситуаціях і відображають поліплановість нагляду як соціально-правового явища. Усі елементи пізнавального процесу нагляду чи структура нагляду як предмет пізнання охоплюють системний підхід, який допомагає системно встановити характерні ознаки предмета пізнання. Системність сприйняття й характеристики нагляду передбачає дослідження його сутності в невідривній єдності внутрішнього соціального змісту і юридичної форми, а також із зовнішнім середовищем, що являє собою сукупність чинників політико-правового характеру, відповідних динаміці державотворення. За таким підходом мають бути визначені міра і ступінь відповідності засобів і способів, що застосовуються уповноваженими щодо здійснення нагляду суб'єктами, змісту функції нагляду.

Дослідження сутності нагляду на основі системного підходу визначає сприйняття нагляду надскладною системою, функціонування якої спирається на принципи загальної теорії систем, а сутність сформована виходячи з принципів відповідної діяльності. Надскладна система нагляду має бути визнана соціальною за сутністю, правовою за формою та історичною за динамікою (генезисом) розвитку. Система нагляду має дуалістичний характер, оскільки передбачає її аналіз із позицій статичної й динамічної. Статика передбачає виділення елементів (підсистем, окремих елементів) системи нагляду та встановлення специфіки взаємозв'язку між елементами (підсистемами, окремими елементами), а динаміка системи нагляду впливає з історії її формування та функціонування, сучасних тенденцій трансформації змісту й організаційної побудови системи суб'єктів нагляду. Динаміка системи нагляду виявляється й у функціях, які виконують суб'єкти здійснення нагляду, етапах формування та функціонування системи і її ліквідації. Підхід до сприйняття системи нагляду як надскладної системи, що має динамічний характер, визначає необхідність здійснення дослідження в таких аспектах: предметному, функціональному, історичному. Такий тримірний підхід дає змогу охопити як статику, так і динаміку системи нагляду.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права : [підручник] / [О.В. Петришин та ін.] ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 366 с.



2. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Левченков О.І. Проблеми правового регулювання суспільних відносин: загально-теоретичні аспекти : [монографія] / О.І. Левченков. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – 527 с.
4. Исаков В.Б. Правовая аналитика : [учебное пособие] / В.Б. Исаков. – М. : ИНФРА-М, 2016. – 384 с.
5. Аскиназий С.И. Общие вопросы методологии гражданского права / С.И. Аскиназий // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия «Право». – 1948. – Вып. 1. – С. 3–8.
6. Петряев К.Д. Вопросы методологии исторической науки / К.Д. Петряев. – К. : Вища школа, 1971. – 163 с.
7. Философия : [энциклопедический словарь] / под ред. А.А. Ивина. – М. : Гардарики, 2006. – 1072 с.
8. Ключков В.В. Диалектика и методология современной науки теории государства и права / В.В. Ключков // Известия Южного федерального университета. – 2004. – № 8. – С. 191–199.
9. Сырых В.М. Материалистическая диалектика как метод познания права и современность / В.М. Сырых // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – Саратов : СЮИ МВД России, 2007. – С. 123–164.
10. Єрмоленко Д.О. Теоретико-правові засади правосвідомості молоді : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д.О. Єрмоленко. – Запоріжжя, 2014. – 451 с.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О.Ф. Скакун. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Еспада, 2009. – 752 с.
12. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.В. Наливайко. – Львів, 2010. – 202 с.
13. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві / А. Буханевич // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – Вип. 2. – С. 46–56. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2010_2_8.pdf С. 50.
14. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления : [учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология»] / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с.

