

*Шахов С. В.,  
народний депутат України*

## ІСТОРИЧНИЙ ПІДХІД У ПАРАДИГМІ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ ФЕНОМЕНУ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Анотація.** У статті досліджено історичний підхід у парадигмі методології наукового пізнання феномену ефективності норм адміністративного права. Визначено, що парадигма методології науки адміністративного права являє собою визнані вченими-адміністративістами та іншими правниками із суміжними науковими розробками теоретичних та методологічних установок, принципів, понять та інших основ мислення, які впродовж років дають модель постановки проблем і їх рішень. Наголошено, що в межах наявної системи науково-методологічних ідеалів і норм права історичний підхід займає ключове місце. У межах парадигми методології науки адміністративного права він дозволяє знайти та визначити об'єктивно наявні факти картини світу ефективності норм зазначеної галузі права. У контексті порушеної проблеми ефективності вивчення історичних фактів зі сфери адміністративно-правових відносин стало осередком застосування історичного підходу, історико-правового, історико-порівняльного та інших елементів його методологічного потенціалу, які дозволяють виявити ставлення людини до права, публічної влади, прав, обов'язків, людської свободи, відкритості соціуму до прогресивних людиновимірних цінностей тощо. Підсумовано, що раціонально впорядковуючи масив емпіричних та теоретичних відомостей за часовим чинником з метою поглиблення пізнання й розуміння змінних станів ефективності адміністративного права, отримуємо уявлення про те, що за наявних історичних умов розвиток адміністративного права незалежної України характеризується втратою ефективності.

**Ключові слова:** адміністративне право, ефективність права, історико-порівняльний метод, історичний підхід, наукова парадигма у праві, норма права, публічна влада, традиції.

**Постановка проблеми.** Історія наук, що мають предметом своїм людське суспільство зі сторони економічних, правових і етичних відносин, показує, що основні питання науки про задачі та методи – стають предметом наукового дослідження після того, як дана наука вже пройшла довгий процес розвитку. Наука розвивається безперервно за законами всього живого, бо її об'єкт – суспільне життя в процесі історичного розвитку, безперервно змінюється, створюючи все нові та нові форми суспільної організації та нові комбінації суспільних явищ [1, с. 38]. У цьому зв'язку погоджуємось з В. В. Завальнюком у тому, що одними з найважливіших філософсько-правових проблем сучасних теоретичних досліджень є питання дослідження генезису, природи й сутності права та його вихідних онтологічних підстав [2, с. 7], де ключовим стає історичний підхід.

Цей підхід задає стандарт типу раціональності у методології досліджень, адже ґрунтується на логіці історичних фактів, які не можливо спростувати в силу їхнього на цім далеко не першу роль для науки. Само собою зрозуміло, що авторитетність історичних фактів непохитна основа для побудови теорії ефективності права взагалі, і адміністративного права, зокрема. Вбираючи у себе ціннісні, концептуальні та інші загальнонаукові установки, адміністративне право, його сприйняття населенням знаходить свій концентрований вираз в історичному контексті, що актуалізує вивчення й застосування релевантного йому методологічного підходу наукового пізнання.

**Мета статті** – визначити зміст історичного підходу у парадигмі методології наукового пізнання феномену ефективності норм адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання історичного методологічного підходу наукового пізнання держави та правам цікавили вчених зі стародавніх часів як зі Сходу, так і з Заходу. В Радянський період розвитку вітчизняної правової науки методологічний потенціал історії був замінений історичним матеріалізмом. Наразі багато вітчизняних вчених присвячують свої наукові дослідження зазначеному підходу, серед них: В.Д. Бабкін, С.Д. Гусарев, В.В. Дудченко, М.І. Козюбра, М.В. Костицький, П.М. Рабінович, І.Б. Усенко, М.В. Цвік та багато інших. Я.А. Бикова дослідила історичний підхід у сучасних процесах пізнання права; О.А. Котенко – питання генезису правового розвитку; Є.Ю. Литвиненко – історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу; Д.А. Шигаль – основні елементи теорії історико-правового порівняльного методу; С.В. Ромашкін – ідеї історичної школи права в становленні юридичної герменевтики; І.С. Яценко – методологію історико-правових досліджень ідейно-теоретичних засад реалізації принципу поділу влади на прикладі Республіки Польща та інші. Втім низка питань застосування історико-правового підходу до осмислення проблеми ефективності норм адміністративного права та тісно пов'язані з ним феномени залишились недостатньо повно дослідженими вченими, а тому актуальні для розробки у межах цієї наукової роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Концептуальна парадигма «ефективність права – ефективність закону» традиційна для будь-якої загальної теорії права чи прикладної проблеми галузевої юридичної науки. Поняття «ефективність права» онтологічно тавтологічне за умови користування методологічними ресурсами природного підходу до праворозуміння. Право не може бути неефективним. Його природа об'єктивна, навіть

більше, навіть гносеологічний потенціал людини об'єктивний, придатний для відтворення на рівні духовної енергії та у реальних діях вірних першооснов правових норм. Інакше і бути не може, оскільки формалізовано відбувається множення (і/або додавання) абсолюту до абсолюту (від лат. *absolutus* – безумовний, необмежений). А ось юридичний позитивізм зумовлює визнання факту викривлення людського абсолюту, придатного від початку, за Сократом, Платоном та їхніми послідовниками, до епістемологічно вірних знань про буття право, а потім (у силу об'єктивно наявних вад соціального розвитку) помилкового по факту, а саме: насильницького, повільного, шкідливого, стереотипного і/або кон'юнктурного пізнання і творення права у вигляді чинних нормативно-правових актів. Дві позиції у заданому контексті розгортаються на тлі теорії соціальної дії М. Вебера і вирішення їхніх суперечностей відбувається за допомогою інструментарію теорії комунікативної дії (інтеракції) Ю. Хабермаса (з 1970-х років) [3, с. 288], а саме: соціальна взаємодія орієнтується на парадигму взаєморозуміння між суб'єктами права, діяння яких не просто виражають їхню волю, а є відображенням волі до задоволення взаємоузгоджених, відповідно до загальних принципів права, інтересів усіх (більшості та меншостей). У підсумку суб'єктивно-орієнтований неопозитивізм у праві не має єдиного вірного метода чи їхньої сукупності для повсякденного розгортання гносеологічної кмітливості юристів відносно права, його об'єктивації та практик застосування, актуалізуючи проблему неефективності права або необхідності визначення ступеня останньої.

Під парадигмою (від давньогрец. *παράδειγμα*, «шаблон, приклад, зразок») наукового дослідження ефективності норм адміністративного права розуміємо визнані вченими-адміністративістами та іншими правниками із суміжними науковими розробками теоретичних та методологічних установок, принципів, понять та інших основ мислення, які впродовж років дають модель постановки проблем і їх рішень. Іншими словами це застосовувані нами традиції (загальноприйняті приклади) фактичних практик наукових досліджень. Їхня об'єктна, суб'єктно-діяльнісна, системна та нелінійна сутність дозволяє розробити концепції ставлення людини до права, публічної влади, прав, обов'язків, людської свободи, відкритості соціуму до прогресивних людиновимірних цінностей тощо. Моделі такого ставлення визначають окреслені феномени як сам організовані та самодетерміновані системи, що опосередковані суб'єктивністю й різнорівневими особистісними якостями кожного, сформованими за посередництва інститутів по життєвої соціалізації, які передають знання, вміння, навички, досвід. У заданих повноцінним чином таких межах і безпечних варіантах виходячи за них людини спроможна відчувати та характеризувати право як ефективне або навпаки, а також трансформувати його, відповідно до нових сутностей пасіонарно конструктивного буття.

Розгортання епістемологічного потенціалу будь-яких методологічних підходів відбувається на тлі історичних фактів, які дозволяють простежувати логіку розвитку права взагалі і його адміністративної галузі, зокрема. Поза історичним контекстом, що зв'язує явища і процеси сучасності з тими явищами і процесами, які їм передували, так само як і з тими, які можуть виникнути на їх основі у більш-менш віддаленій перспективі, неможливо пізнати саму цю сучасність. І це цілком природно, оскільки в суспільстві завжди є залишки минулого, основи сучасного і зачатки майбутнього. Будь-яке сучасне явище або

процес має своє коріння в минулому, яке через відображення в цьому спрямований в майбутнє [4, с. 110].

Історичний підхід передбачає розкриття ефективності адміністративного права у ретроспективі, його значення для подій/діянь та їхніх результатів, а також відтворення на цій основі закономірностей історичного процесу досягнення поставлених цілей соціального прогресу у найстисліші терміни з найбільшою економією адміністративно-правових та інших ресурсів. Наприклад, історико-правові відомості дозволяють пояснити генезис феномену публічного адміністрування з позицій його номінації, аксіологічних підстав і меж здійснення, а саме: терміни його змісту мають переважно романо-германське походження, діє у межах парадигми демократичних та правових цінностей, публічні повноваження здійснюються у визначених за допомогою закону межах з обов'язковим, проте мінімально необхідним, втручанням у приватноправову сферу суспільних відносин. Отриманий історичний аспект ефективності дозволяє робити виважені оцінки сучасного стану та пропонувати варіанти для успішних трансформацій на майбутнє. Відповідно до історичної школи право не просто комплекс норм, а жива і реальна складова соціального та економічного устрою суспільства. У цьому устрої право не самодостатнє, воно відображає традиційні суспільні цінності, які надають значення і сенсу такому суспільству; стає практичним віддзеркаленням філософсько-методологічної проблеми універсалій та конкретностей [5, с. 97]. Історико-порівняльний метод у рамках цього підходу уможливив дослідження/зівставлення загальних і специфічних стадій розвитку та ефективності адміністративного права в різних правових системах, а також виявлення запозичень, що відбуваються між ними та свідчать про схожість соціальних потреб окремих народів [6, с. 99]. Одним з поширених методів історико-правового гносеологічного підходу стає періодизація подій, що наповнюють конкретний відрізок часу трансформацій адміністративного права. Унікальність цього методу полягає у тому, що тільки він уможливує пізнання онтології правових зв'язків, закономірностей і тенденцій; встановлення передумов та умов виникнення, функціонування і розвитку явищ, що складають перемет дослідження правників вчених-адміністративістів, на підставі аналізу, синтезу, узагальнень та інших операцій формально-логічного мислення відносно історичних фактів. Ми пізнаємо логіку історії адміністративного права, його ефективності у конкретній сфері правового регулювання і/або в історичний проміжок часу, що цікавить дослідника. І розуміння цієї закономірності розвитку права відображено у багатьох галузевих дослідженнях проблем адміністративного права, їх окремих предметних аспектів. Загальними підставами для періодизації проблеми ефективності адміністративного права виступають глобальні політичні, економічні, духовно-культурні та юридичні історичні умови розвитку України. Доцільно зважати, що специфіка усіх цих умов детермінована як формуванням нашої нації від моменту перших поселень етносів на території нинішньої України (IV тис до н. е. трипільці та ін.) до сьогодення, так і право- і державотворчими, релігійними, зовнішньополітичними та іншими процесами, що супроводжували націєтворчі енергії українців. Найбільш релевантний історичний досвід в межах наших предмету дослідження та наукової спеціальності сягає часів входження України до складу Австро-Угорської та Російської імперій, продовжується радянським періодом, здобуттям Україною незалежності та сьогоденням.

За всіх органічно притаманних та внутрішньо іманентних руйнівних для Української нації недоліків рис адміністративного права за часи її входження до складу інших держав, позитивною складовою виступали саме чинники ефективності адміністрування публічних відносин. Історико-порівняльний метод дозволив побачити, що усі імперії мали однозначно визначений вектор цивілізаційного руху у політиці та економіці, а саме: адміністративно-правові та усі інші норми були відображенням капіталістичної форми господарювання з несуттєвою соціальною орієнтацією, імперських (підкорювальних), а, відповідно, переважно насильницьких методів і форм внутрішньої (щодо не титульної нації) та зовнішньої політики; у складі СРСР політичні і правові номінації були суттєво замінені, у порівнянні з попередніми імперськими, проте у політиці суть не змінилася, а ось в економіці ключовими перевагами та досягненнями, у порівнянні з капіталістичним устроєм, стали коло-сально високі соціальні стандарти, що були реально забезпечені та вплинули на соціальну орієнтацію ринково побудованих капіталістичних економік по всьому світі (у тій або іншій мірі). Логіка історії виявляє, що ефективність адміністративного права мала тенденцію до зростання від моменту формування Української нації та входження її до складу імперій і СРСР до моменту здобуття нею незалежності. Досліджуваний нами феномен в історичний період незалежності України дуже ускладнений для розуміння в силу глобальних суперечностей розвитку нашої країни, частиною яких став і він. Насилля та соціально-економічні методи управління мають обмежений ресурс в силу низки чинників. Насилля формально обмежений метод публічного адміністрування тому, що Україна учасник низки міжнародних угод про високі гуманітарні стандарти, хоча по факту порушення прав людини численні. Зокрема, згідно з доповіддю Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, в Україні багато задокументованих порушень прав людини є результатом регулярних структурних і системних проблем. Системна безкарність сприяє заохоченню нападів на журналістів, активістів громадянського суспільства, адвокатів і політичних опонентів. Такі напади, що стали дедалі більш відкритими, живлять нетерпимість та дискримінацію, створюють небезпеку придушення свободи вираження поглядів і руйнування верховенства права, що є невіддільними елементами забезпечення доброчесності. Розв'язання цих питань починається з забезпечення відповідальності за порушення прав людини, що сприяло б також відновленню довіри населення до державних інституцій і верховенства права [7, с. 28]. Також будь-якій посадовій особі в органах публічної влади потрібен достатній час для імплементації своїх рішень у життя, адже «недовговічні уряди розглядаються як неефективні» [8, с. 3].

Підставою для періодизації дослідження ефективності адміністративного права стають також соціально-економічні трансформації, які стають зрозумілими тільки в історичній ретроспективі. Екскурс в історію соціальних та економічних здобутків виявляє, що у порівнянні з 1990 р., наразі Україна має у рази менший потенціал, який міжнародними фінансовими інституціями часто маркується термінами «бідність» та «за межею бідності» відносно кваліфікованої більшості нашого населення – носія такого потенціалу. Звідси обмеженість публічної влади в ефективному адмініструванні суспільних відносин, яке часто перетворюється на фікцію, імітацію, бюрократизм,

беззмістовність. Адже шалена міграція населення з України елементарно свідчить про відсутність його соціально-економічного мотивування. Інша справа чи є насправді економічні ресурси для зацікавлення наших громадян залишатися працювати в Україні. Це питання до участі публічної влади у справедливому розподілі національного багатства та отримуваних прибутків від господарської діяльності. Якщо нині дуже великі кошти акумульовані в руках сотні людей, економічно середній клас до 5%, а всі інші громадяни бідні й живуть у злиднях, то ця влада не знайшла відповіді на зазначене питання і констатувати можна втрату публічною владою соціально-економічних важелів публічного адміністрування і втратою адміністративним правом рис права як такого, в такій ситуації це право швидше воля економічно панівної сотні людей та зовнішніх капіталістичних сил, що відображена у законодавстві. Історія переконує, що здобутки були, проте наразі або втрачені, або використовуються в інтересах окремих осіб, а не усіх відповідно до принципів права. Відповідно до Індексу конкурентоспроможності зростання («Global Competitiveness Index 2017-2018 Rankings»), який відображає стан суспільних інститутів за такими параметрами як забезпечення права власності, стан етики та рівень корупції, неправомірний вплив (фаворитизм тощо) та ефективність уряду, яка аналізується з точки зору наявності нераціональних бюджетних видатків, бюрократичних бар'єрів ведення бізнесу, Україна зайняла 81-е місце за Республікою Таджикистан та Федеративною Республікою Бразилією, перед Королівством Бутан та Республікою Тринідад і Тобаго [9]. Наведений приклад ілюструє сукупне використання статистичних методів для обробки масових джерел історії права, аналіз крос-культурних кореляцій у соціокультурній антропології та математичне моделювання рядів історичних систем і процесів. Відповідно критеріями для вибору базової методології історико-правових досліджень порушеної нами проблеми, що орієнтована не тільки на збір та обґрунтування фактів, проте також й на наукову фундаменталізацію теоретичних пояснень, стають реконструкція логіки релевантних наукових досліджень, осмислення загального ходу розвитку пізнання у суміжних юриспруденції науках та рефлексування над власною науковою діяльністю [10, с. 364–458].

**Висновок.** Отже, в межах наявної системи науково-методологічних ідеалів і норм права історичний підхід займає ключове місце. У межах парадигми методології науки адміністративного права він дозволяє знайти та визначити об'єктивно наявні факти картини світу ефективності норм зазначеної галузі права. Рационально впорядковуючи масив емпіричних та теоретичних відомостей за часовим чинником з метою поглиблення пізнання й розуміння змінних станів ефективності адміністративного права, отримуємо уявлення про те, що за вищеписаних історичних умов розвиток адміністративного права незалежної України характеризується втратою ефективності, внаслідок: втрати економічного потенціалу, його використання всупереч інтересам кваліфікованої більшості Української нації; застоювання насилля всупереч взятим на себе правовим зобов'язанням; транзитивністю політичного й економічного ладів або хиткістю і тривкістю їхніх прогресивних рис, наприклад, сталістю економічного росту та використання його результатів для соціального захисту населення. Історико-правовий підхід з набором усіх своїх методів (порівняння, періодизації та ін.) дозволяє зрозуміти генезис настроїв громадян на виїзд за межі

країни у більш економічно розвинені держави; побачити, що ця тенденція додає ще більшої інерції соціуму, економічно дієдатна частина якого у дуже великій кількості вже мігрувала з України. Намагання публічної влади перекрити втрати ефективності інформаційно-технологічними засобами та іншими адміністративно-правовими перетвореннями на кшталт економічно розвинених країн, а саме: скасування контролю і перевірок у сфері господарської діяльності, впровадження автоматизованих інформаційних систем для пришвидшення роботи, застосування цифрових підписів та інших інновацій, – мають обмежений конкретними соціально-економічними та політичними умовами потенціал і швидше орієнтовані на майбутній прогрес, а нині виглядають непотрібними на тлі страждаючого від злиднів населення та його масової міграції за кордон, проваюють історично і соціально обумовлені масові правопорушення; втрату довіри до публічної влади; відчуття контрпродуктивності права, та, зумовлене цим, заперечення соціальної цінності права; аномію, правовий нігілізм як у сфері бізнесу та політики, так і серед пересічних громадян.

#### Література:

1. Кутузов Р.В. Розвиток управлінської думки в Україні (XIX ст. – 20-і роки ХХ-го ст.) : дис. ... канд. екон. Наук : 08.00.01. Луцьк, 2016. 266 с.
2. Завальнюк В.В. Антрополого-герменевтичний підхід до характеристики правової реальності : становлення концепцій. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 7–14.
3. Габермас Ю. Філософський дискурс Модерну / перекл. з нім. В.М. Купліна. Київ : Четверта хвиля, 2001. 424 с.
4. Керимов Д.А. Методологія права (предмет, функції, проблеми філософії права). 2-е изд. Москва : Аванта+, 2001. 560 с.
5. Ромашкін С.В. Ідеї історичної школи права в становленні юридичної герменевтики. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 97–102.
6. Бикова Я.А. Історичний підхід у сучасних процесах пізнання права. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 44. С. 95–102.
7. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні. Моніторинг за 16 серпня–5 листопада 2018 р. / Управління Верховного комісара ООН з прав людини. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/24thReportUkraine>
8. Harfst P. Government Stability in Central and Eastern Europe. The Impact of Parliaments and Parties. Paper prepared for the ECPR Joint Session of Workshops Copenhagen, 14–19 April 2000. 34 p.
9. Schwab K. The Global Competitiveness Report 2017–2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/>
10. Теория и методология истории : учебник / Отв. ред. В.В. Алексеев, Н.Н. Крадин, А.В. Коротяев, Л.Е. Гринин. Волгоград : Учитель, 2014. 504 с.

#### Shakhov S. The historical approach in the paradigm of the methodology of scientific cognition of the phenomenon of efficiency of administrative regulations

**Summary.** The article reveals the historical approach in the paradigm of the scientific knowledge methodologies of the phenomenon of the administrative law effectiveness. It is

determined that the paradigm of the methodology of the science of administrative law is recognized by administrative scholars and other lawyers with related scientific developments of theoretical and methodological concepts, principles, concepts and other principles of thinking, which over the years provide a model for problem-solving and their decision-making. It is emphasized that within the existing system of scientific-methodological ideals and norms of law the historical approach occupies a key place. Within the framework of the paradigm of the methodology of science of administrative law, it allows us to find and determine objectively existing facts in the world picture of the effectiveness of the norms of the given branch of law. In the context of the raised problem of the effectiveness of studying historical facts from the sphere of administrative-legal relations became the focus of the historical approach, historical-legal, historical-comparative and other elements of its methodological potential, which allow revealing the relation of a person to law, public authority, rights, duties, human freedom, openness of society to progressive human-dimensional values and others like that. It is concluded that by rationally arranging an array of empirical and theoretical information on the time factor in order to deepen the knowledge and understanding of the variables of the efficiency of administrative law, we get the idea that under the existing historical conditions the development of the administrative law of independent Ukraine is characterized by a loss of efficiency. Historical preconditions for this were the loss of economic potential, its use contrary to the interests of a qualified majority of the Ukrainian nation; the use of violence in spite of the legal obligation assumed by him; the transitivity of the political and economic systems, or the shakiness and persistence of their progressive features, for example, the sustainability of economic growth and the use of its results for social protection of the population.

It was emphasized that the historical-legal approach with a set of all its methods (comparison, periodization, etc.) allows us to understand the genesis of citizens' sentiments for going abroad to more economically developed countries. With his help, we can see that this trend adds even more to the inertia of the society, an economically viable part of which has already migrated from Ukraine in a very large number. Attempts by public authorities to block the loss of effectiveness by information and technological means and other administrative and legal transformations, such as economically developed countries, namely: abolition of controls and inspections in the field of economic activity, the introduction of automated information systems for speeding up work, the use of digital signatures and other innovations, – have limited potential for specific socio-economic and political conditions and are more likely to focus on future progress. Nowadays, such efforts seem unnecessary against the background of suffering from the poverty of the population and its massive migration abroad, provoking historical and socially determined massive offenses; loss of trust in public authority; the sense of counterproductivity of the right, and, due to this, denial of the social value of law; anomie, legal nihilism both in the sphere of business and politics, and among ordinary citizens.

**Key words:** administrative law, efficiency of law, historical and comparative method, historical approach, scientific paradigm in law, norm of law, public authority, traditions.