

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ РОБОТИ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

METHODOLOGICAL FEATURES OF THE STUDY OF THE INFORMATION AND ANALYTICAL WORK OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

Цибулін Т.Г., кандидат юридичних наук

В статті визначено методологічні особливості дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України. Наголошено, що Міністерство юстиції України та його публічно-владна діяльність є складним об'єктом досліджень в адміністративному праві, адже окремо можна досліджувати особливості: а) взаємодії міністерства з іншими органами виконавчої влади; б) внутрішньої структури міністерства та взаємодії його структурних підрозділів між собою; в) побудови службових відносин в підрозділах міністерства; г) реалізації правотворчої функції Міністерством юстиції України; ґ) надання приватним особам публічних послуг; д) реалізації інформаційної, аналітичної та інформаційно-аналітичної роботи (діяльності) і ін. Кожен із перелічених напрямів досліджень потребує свого специфічного набору методів наукового пізнання та понятійного апарату. До методологічних особливостей дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України були віднесені наступні: 1) застосування термінології, за допомогою якої визначається та фіксується зміст юридичних понять, що використовуються в науково-дослідній роботі; 2) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження. Поняття «діяльність» і «робота» мають наступні відмінності: а) «діяльність» пов'язується виключно із людиною, тоді як «робота» може бути атрибутом існування об'єктів матеріального світу; б) «діяльність» характеризується перетворенням навколишнього світу або впливом на навколишній світ, тоді як «робота» орієнтована не тільки на зовнішній, а й внутрішній світ людини; в) «діяльність» обумовлена конкретними цілями та завданнями, тоді як «робота» не завжди має цілеспрямований характер. Відповідно, будь-яка «діяльність» є «роботою», але не всяка «робота» є «діяльністю». Зроблено висновок, що при характеристиці особливостей функціонування міністерства та його працівників, можна використовувати як тотожні поняття «інформаційно-аналітична робота» і поняття «інформаційно-аналітична діяльність». Обумовлено це тим, що, по-перше, Міністерство юстиції України та його працівники є суб'єктами соціальних відносин, по-друге, Міністерство юстиції України як суб'єкт публічної влади здійснює свої повноваження зовні по відношенню до інших суб'єктів права, а також в середині міністерства складаються організаційно-управлінські відносини.

Ключові слова: робота, діяльність, інформаційна робота, інформаційна діяльність, аналітична робота, аналітична діяльність, інформаційно-аналітична робота, інформаційно-аналітична діяльність, Міністерство юстиції України, органи виконавчої влади, функціонування органів виконавчої влади, методологія, категоріальний апарат.

The article identifies methodological features of the study of the information and analytical work of the Ministry of Justice of Ukraine. It is emphasized that the Ministry of Justice of Ukraine and its public and governmental activities are a complex object of research in administrative law, since it is possible to separately study the features of: a) the interaction of the ministry with other executive bodies; b) the internal structure of the ministry and the interaction of its structural units with each other; c) the construction of service relations in the units of the ministry; d) the implementation of the law-making function by the Ministry of Justice of Ukraine; e) the provision of public services to private individuals; e) the implementation of information, analytical and information and analytical work (activity), etc. Each of the listed areas of research requires its own specific set of methods of scientific knowledge and conceptual apparatus. The methodological features of the study of the information and analytical work of the Ministry of Justice of Ukraine included the following: 1) the use of terminology, which is used to determine and record the content of legal concepts used in scientific research; 2) the use of a comprehensive approach taking into account the specifics of the object of research; 3) the use of a systemic approach taking into account the specifics of the object of research. The concepts of "activity" and "work" have the following differences: a) "activity" is associated exclusively with a person, while "work" can be an attribute of the existence of objects of the material world; b) "activity" is characterized by the transformation of the surrounding world or the impact on the surrounding world, while "work" is focused not only on the external, but also on the internal world of a person; c) "activity" is determined by specific goals and objectives, while "work" is not always purposeful in nature. Accordingly, any "activity" is "work", but not every "work" is "activity". It is concluded that when characterizing the features of the functioning of the ministry and its employees, the concepts of "information and analytical work" and "information and analytical activity" can be used as identical. This is due to the fact that, firstly, the Ministry of Justice of Ukraine and its employees are subjects of social relations, secondly, the Ministry of Justice of Ukraine as a subject of public authority exercises its powers externally in relation to other subjects of law, and also organizational and managerial relations are formed within the ministry.

Key words: work, activity, information work, information activity, analytical work, analytical activity, information and analytical work, information and analytical activity, Ministry of Justice of Ukraine, executive authorities, functioning of executive authorities, methodology, categorical apparatus.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В науковій літературі часто звертається увага на необхідність методологічної обґрунтованості досліджень у праві. Наприклад, Н. Душек зазначає: «Тільки методологічно обґрунтовані дослідження... дадуть змогу сформулювати концептуальні засади теорії» [1, с. 25]. Повністю погоджуємось з цим твердженням, адже ґрунтовність отриманих результатів про інформаційно-аналітичну діяльність Міністерства юстиції України будуть залежати від багатьох чинників, головними серед яких є: 1) підбір методів наукового пізнання та врахування підходів і концепцій, які вже представлені в наукових джерелах; 2) визначення кола категорій, які будуть покладені в основу дослідження.

Міністерство юстиції України та його публічно-владна діяльність є складним об'єктом досліджень в адміністративному праві, адже окремо можна досліджувати осо-

бливості: а) взаємодії міністерства з іншими органами виконавчої влади; б) внутрішньої структури міністерства та взаємодії його структурних підрозділів між собою; в) побудови службових відносин в підрозділах міністерства; г) реалізації правотворчої функції Міністерством юстиції України; ґ) надання приватним особам публічних послуг; д) реалізації інформаційної, аналітичної та інформаційно-аналітичної роботи (діяльності) і ін. Кожен із перелічених напрямів досліджень потребує свого специфічного набору методів наукового пізнання та понятійного апарату.

Зважаючи на вище сказане, особливої актуальності в сучасних умовах розвитку адміністративного права набуває питання визначення методологічних особливостей дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвя-

чена стаття. Ознайомитись із проблематикою досліджень інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України та визначитись із методологією таких досліджень дозволити праці таких відомих науковців як Н. Гетьманцева, Н. Душек, І. Захарова, О. Колонтаєвський, О. Крупчан, Л. Філіпова, Ю. Мельник, Т. Мехтієва, О. Миколенко, Д. Семир'янов, О. Сибіга, Т. Степанова і ін.

Втім, методологія досліджень на індивідуальному рівні залишається недосконалою з двох причин: 1) дослідники не вміють теоретичні знання про методологію пізнання світу використовувати на практиці (тому такі знання залишаються у свідомості дослідника у вигляді декларацій, яких не обов'язково дотримуватись у власній науково-дослідній діяльності); 2) дослідники не вміють оперувати методами наукового пізнання в залежності від цілей і предмету дослідження (тому деякі дослідження однобоко висвітлюють правове явище, не розкриваючи при цьому всіх його властивостей і проявів в реальному житті).

Якщо із усього загалу наукових праць виділяти комплексні дослідження, що були присвячені функціонуванню органів виконавчої влади та безпосередньо діяльності органів юстиції в Україні, то слід зазначити, що таких праць дійсно було багато, втім лише в окремих із них піднімалося питання інформаційно-аналітичного забезпечення і інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України.

Зокрема, Т.В. Мехтієва розглядає інформаційно-аналітичну роботу як одну із функцій, що реалізують органи виконавчої влади під час реєстрації місця проживання особи та відносить її до групи адміністративно-правових функцій [2, с. 57-59]. О.Д. Крупчан підкреслює, що зміни, які відбувалися у 2000, 2005 та 2010 роках в організації роботи Кабінету Міністрів України, викликали необхідність реорганізації як його апарату, так і завдань структурних підрозділів уряду. До завдань апарату Кабінету Міністрів України окрім організаційного, правового та матеріально-технічного обслуговування, на думку О.Д. Крупчан, було віднесено також інформаційно-аналітичне забезпечення уряду [3, с. 378].

Ю.В. Мельник стверджує, що:

– впровадження в систему публічної служби посад патронатної служби обумовлено було необхідністю «організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади» [4, с. 19];

– планування роботи управлінь і відділів органів виконавчої влади мають складатися, в тому числі, із «підготовки інформаційно-аналітичних документів, довідок, інформації» [4, с. 154].

В цілому ж слід констатувати, що інформаційно-аналітична робота (діяльність) не розглядалась як окремий та важливий напрям діяльності органів виконавчої влади в науково-дослідних працях, присвячених особливостям функціонування органів виконавчої влади та безпосередньо органів юстиції в Україні.

Постановка завдань. Метою написання статті є визначення методологічних особливостей дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України.

Виклад основного матеріалу. Загальний аналіз методологічного інструментарію досліджень адміністративно-правових явищ і процесів проводив, наприклад, О.М. Сибіга [5]. Вчений виділив наступні методологічні особливості свого комплексного дослідження: «1) застосування термінології, за допомогою якої визначається та фіксується зміст юридичних понять, що використовуються в науково-дослідній роботі; 2) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження» [5, с. 104].

Отже перша методологічна особливість, яку виділяє О.М. Сибіга, це «застосування термінології, за допомогою якої визначається та фіксується зміст юридичних понять, що використовуються в науково-дослідній роботі» [5, с. 104].

В науковій літературі представлені публікації, в яких простежується намагання вчених співвіднести між собою зміст понять «інформаційно-аналітична діяльність», «інформаційна робота» та «аналітична робота». Наприклад, автори навчального посібника «Основи інформаційно-аналітичної діяльності» запропонували у змісті поняття «інформаційно-аналітична діяльність» виділити дві його змістовні складові (автори назвали їх «рівні») – інформаційну та аналітичну роботи [6, с. 116]. Такий підхід показує, що поняття «діяльність» можна деталізувати через характеристику окремих видів робіт, які, в свою чергу, і складають зміст «діяльності». Користуючись цією логікою можна по-іншому визначати зміст окремих видів державної діяльності. Наприклад, автори навчального посібника «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції» пропонують наступне визначення: «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Національної поліції – це врегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид діяльності поліції, який полягає у виявленні протиправних діянь, зборі та оцінці матеріалів і доказів, кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні провадження у справах про адміністративні правопорушення» [7, с. 6-18]. Відповідно, поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» можна деталізувати заявивши, що така діяльність складається із: 1) роботи поліції по виявленню протиправних діянь; 2) роботі поліції по збору та оцінці матеріалів і доказів; 3) роботі поліції з кваліфікації адміністративних правопорушень; 4) роботі поліції щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вважаємо, що такий підхід має право на існування, але потребує більш ґрунтовної теоретичної аргументації.

Д.Я. Семир'янов, по-перше, розглядає інформаційно-аналітичну роботу як самостійний вид діяльності та, по-друге, характеризує її через використання терміну «діяльність» [8, с. 81-82]. Загальний же аналіз змісту дисертаційного дослідження Д.Я. Семир'янова підштовхує нас до висновку про те, що автор ототожнює за змістом поняття «інформаційно-аналітична діяльність» та «інформаційно-аналітична робота», а також вважає їх синонімами. Такий підхід теж має право на існування в юридичній науці, але як і в попередньому випадку, потребує додаткового теоретичного обґрунтування.

Якщо звернутися до наукових джерел, в яких здійснено порівняння понять «діяльність» та «робота», то хочемо проаналізувати праці двох авторів:

– О.П. Колонтаєвського, який зробив такий аналіз у економічній сфері суспільних відносин [9];

– Н. Гетьманцевої, яка розкриваючи сутність «праці», як правової категорії, частково торкнулася і питань співвідношення понять «діяльність» та «робота» [10].

О.П. Колонтаєвський підкреслюючи, що «різні автори по різному розуміють поняття “праця”, “робота” та “діяльність”, а деякі ототожнюють ці поняття» [9, с. 50-51], констатує наступне:

– «робота – поняття фізичне» [9, с. 51], тобто «робити» може не тільки людина чи установа, а й агрегат, прилад і ін., тоді як «діяльність» – поняття соціальне, адже здійснювати діяльність можуть виключно учасники соціальних відносин;

– «поняття “робота” включає як змістовну сторону виконання тієї або іншої діяльності, так і організаційну» [9, с. 51-52], тобто поняття «діяльність» можна розкривати через термін «робота», у тих випадках коли виникає необхідність розкриття специфіки змісту діяльності (її окре-

мих складових – виховна, профілактична, юрисдикційна робота як складові адміністративної діяльності поліції) або ролі (значення) кожного із суб'єктів діяльності (наприклад, робота осіб, що збирають інформацію, та робота осіб, що аналізують отриману інформацію);

– «поняття діяльності є найбільш загальним і саме його доцільно використовувати» [9, с. 52] у сфері менеджменту. Цей висновок не було О.П. Колонтаєвським належним чином доведено у публікації, а тому не вважаємо його переконливим в межах нашого дослідження.

Н. Гетьманцева зосереджує увагу на понятті «діяльність» та пропонує наступне визначення: «Діяльність – це спосіб існування і розвитку суспільства і людини, всебічний процес перетворення нею навколишньої природи і соціальної реальності (включаючи його самого) відповідно до її потреб, мети і завдань» [10, с. 62].

Отже, «діяльність»: а) пов'язується виключно із людиною (робота, як вже відмічалось, може бути атрибутом існування об'єктів матеріального світу – «робота агрегату», «робота карбюратора» і ін.); б) характеризується перетворенням навколишнього світу або впливом на навколишній світ (робота орієнтована не тільки на зовнішній, а й внутрішній світ людини – «робота над собою»); в) обумовлена конкретними цілями та завданнями (робота, особливо коли мова йде про атрибути існування об'єктів матеріального світу, не завжди має цілеспрямований характер).

Відповідно можна зробити висновок, що будь-яка «діяльність» є «роботою», але не всяка «робота» є «діяльністю», адже «робота»:

1) характеризує процес функціонування як суб'єктів соціальних відносин, так і предметів матеріального світу. Зокрема, функціонування комп'ютера характеризується через термін «робота», тоді як функціонування публічного службовця можна охарактеризувати через використання двох термінів «робота» і «діяльність»;

2) характеризує процеси функціонування суб'єктів соціальних відносин як зовні, так і в середині. Наприклад, Закон України «Про освіту» передбачає такий вид освіти як «самоосвіта» та визначає її як «освіту, яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською, волонтерською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям» [11]. Іншими словами, «самоосвіта» це «робота» над собою учасника освітнього процесу, яку він здійснює постійно у повсякденному житті. Тому взаємодію органів публічного управління можна характеризувати через використання двох слів «діяльність» і «робота», а процес самопізнання і самовдосконалення – тільки через використання слова «робота»;

3) підтверджує факт існування об'єкту матеріального світу (його присутності тут і зараз) та його дієвість. Тому комп'ютер «робить», а державний реєстратор, який сидить за цим комп'ютером, «здійснює діяльність» або «робить».

Отже, повертаючись до теми нашого дослідження – «інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України», хочемо наголосити, що, по-перше, Міністерство юстиції України, як і всі працівники міністерства, є суб'єктами соціальних відносин, по-друге, Міністерство юстиції України як суб'єкт публічної влади здійснює свої повноваження зовні по відношенню до інших суб'єктів права, а також в середині міністерства складаються організаційно-управлінські відносини. Це дає підстави для висновку, що при характеристиці особливостей функціонування міністерства та його працівників, можна використовувати як тотожні поняття «інформаційно-аналітична робота» і поняття «інформаційно-аналітична діяльність» як тотожні.

Окрім вирішення суперечностей щодо термінології, хочемо звернути увагу і на інші методологічні особливості дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України.

Друга методологічна особливість, на думку О.М. Сибіги, полягає в тому, що при дослідженні адміністративно-правових явищ слід використовувати здобутки інших наук, які охоплюють ці ж явища своїм предметом дослідження. В нашому випадку мова йде про дослідження інформаційної, аналітичної та інформаційно-аналітичної роботи (діяльності), які є також предметом досліджень багатьох інших наук (економічних і управлінських наук). Хочемо підкреслити – не завжди те, що стало важливим здобутком в економічних чи управлінських науках, обов'язково слід класти в основу адміністративно-правових досліджень. Тому до багатьох висновків щодо розуміння змісту інформаційної, аналітичної та інформаційно-аналітичної роботи (діяльності), які були зроблені в межах інших наук, слід ставитись, по-перше, критично, по-друге, через призму теорії та практики адміністративного права. У зв'язку із цим, повністю погоджуємось із висновком, який зробив О.М. Сибіга: «Підкреслюємо, що комплексний підхід є доречним лише у тих випадках, коли знання теорії конституційного права та теорії інформаційного права, перш ніж бути використаними в рамках досліджень адміністративно-правових явищ, обробляються (проходять через «сито») теоретичних знань адміністративного права і процесу» [5, с. 89].

Третя методологічна особливість полягає у «використанні системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження» [5, с. 104]. Така системність в межах дослідження інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції України повинна проявлятися в наступному:

а) чітке розмежування змісту та співвідношення понять «інформаційна», «аналітична» та «інформаційно-аналітична» робота (діяльність). Відповідно цим питанням присвячено достатньо уваги, адже авторське уточнення змісту поняття «інформаційно-аналітична робота (діяльність)» дозволить окреслити коло досліджуваних питань (уточнити предмет дослідження);

б) аналіз норм як матеріального, так і процедурного адміністративного права. В теорії адміністративного права виділяють три групи норм адміністративного права – матеріальні, процедурні і процесуальні [12], але, у зв'язку зі специфікою функціонування Міністерства юстиції України можна говорити про те, що даний орган виконавчої влади є учасником тільки матеріальних та процедурних адміністративних правовідносин. Відповідно, слід детально вивчити питання компетенції Міністерства юстиції України щодо інформаційно-аналітичної діяльності (матеріальна частина) та особливості її реалізації (процедурна частина);

в) розкриття специфіки діяльності Міністерства юстиції України як зовні (реалізація публічно-владних повноважень), так і всередині (особливості функціонування внутрішньо-організаційної управлінської структури). Особливість інформаційно-аналітичної діяльності в тому, що вона присутня в більшій чи меншій мірі в будь-якому повноваженні, яке реалізується органом виконавчої влади як зовні, так і в середині.

Висновки. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

1. Поняття «діяльність» і «робота» мають наступні відмінності: а) «діяльність» пов'язується виключно із людиною, тоді як «робота» може бути атрибутом існування об'єктів матеріального світу; б) «діяльність» характеризується перетворенням навколишнього світу або впливом на навколишній світ, тоді як «робота» орієнтована не тільки на зовнішній, а й внутрішній світ людини; в) «діяльність» обумовлена конкретними цілями та завданнями, тоді як «робота» не завжди має цілеспрямований характер. Відповідно, будь-яка «діяльність» є «роботою», але не всяка «робота» є «діяльністю».

2. Зроблено висновок, що при характеристиці особливостей функціонування міністерства та його працівників, можна

використовувати як тотожні поняття «інформаційно-аналітична робота» і поняття «інформаційно-аналітична діяльність» як тотожні. Обумовлено це тим, що, по-перше, Міністерство юстиції України та його працівники є суб'єктами соціальних

відносин, по-друге, Міністерство юстиції України як суб'єкт публічної влади здійснює свої повноваження зовні по відношенню до інших суб'єктів права, а також в середині міністерства складаються організаційно-управлінські відносини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Душек Н. Методологія дослідження проблеми механізму правоутворення. Національний юридичний журнал : теорія і практика. Грудень 2015. С. 25-28.
2. Мехтієва Т.В. Адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07; Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Київ, 2011. 233 с.
3. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні: дис. ...док. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 497 с.
4. Мельник Ю.В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07; Київський національний економічний університет. Київ, 2006. 185 с.
5. Сибіга О.М. Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації: дис. ...док. юрид. наук: 12.00.07; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 379 с.
6. Основи інформаційно-аналітичної діяльності : навч. посіб. / І. В. Захарова, Л. Я. Філіпова ; Київ: Центр учбової літератури, 2013. 336 с.
7. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції : Навчальний посібник. Київ: «Центр учбової літератури». 2016. 336 с.
8. Семир'янов Д.Я. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління підрозділами податкової міліції України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 197 с.
9. Колонтаєвський О.П. До питання щодо визначення сутності категорій «діяльність», «праця» та «робота». *Актуальні наукові досягнення (Чехія, 27 червня – 05 липня 2009)*. Прага: Видавничий дім «Росвіта і наука». С.50-52. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi7hPfmxdKPAxVVc_EDHaGdlvUQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Ffojs.kname.edu.ua%2Findex.php%2Farea%2Farticle%2Fdownload%2F788%2F730%2F1518&usq=AOvVaw19wZM0wxRan-ecB4JlWnNI&opi=89978449
10. Гетьманцева Н. Поняття і сутність праці як правової категорії. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 7. С. 60-65.
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
12. Миколенко О.І., Степанова Т.В. Рецензія на підручник «Курс адміністративного процесуального права. загальна частина / С. В. Ківалов, І. О. Карпузова, А. Ю. Осадчий. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.». *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. Правознавство*. 2014. Т. 19. Вип. 2 (23). С. 110-114.