

Metodologia nauk administracyjnych

6 IV

W zakresie badania prawa z metodologicznego punktu widzenia wyróżniało się 3 podstawowe nurty, pomiędzy którymi różnice się obecnie zmniejszyły:

- **Filozofia prawa** – charakteryzuje się przeniesieniem na teren rozważań o prawie (np. prawie administracyjnym) modelu filozofii maksymalistycznej (kierunek zakreślający najszersze granice filozofii, uznający też prawdy metafizyczne, intuicyjne, istnienie świata duchowego, nadprzyrodzonego).
- **Jurisprudencja** (w tym pozytywizm prawniczy) – opierała się na prawie pozytywnym (np. prawie administracyjnym), nie wdając się w sprawę empirycznego lub nie empirycznego charakteru przedmiotu swych badań.
- **Teoria prawa** – w swoich założeniach miała być bliska modelowi teorii empirycznej (doktryny głoszącej, że źródłem ludzkiego poznania są wyłącznie lub przede wszystkim bodźce zmysłowe docierające do naszego umysłu ze świata zewnętrznego, zaś wszelkie teorie i idee są w stosunku do nich wtórne; teoria prawa miała być nauką o zjawisku prawnym (np. administracji) i o faktach empirycznych, a nie o prawie obowiązującym.

W naukach administracyjnych przy wyborze metod badawczych można postulować z punktu widzenia nauk o prawie **konceptę wielopłaszczyznowości prawa**. Z tego punktu widzenia wyróżniane są **3 zasadnicze płaszczyzny prawa: językowo-logiczna, psychologiczna i socjologiczna** (przy częstym łączeniu tych 2 ostatnich w jedną – **psychosocjologiczną**).

W badaniach nad administracją duże zastosowanie mają metody związane z socjologią prawa. W praktycznym zastosowaniu socjologii prawa w dziedzinie polityki prawa występują kwestie aksjologiczne, czyli związane z nauką o wartościach i kryteriach wartościowania. Pojawia się bowiem kwestia określenia i analizy celów (np. celów działania administracji), do których mają być dostosowane odpowiednie środki prawne (np. decyzje administracyjne). Ponadto rozważania aksjologiczne występują także w dogmatyce prawa, a więc w rozważaniach nad systematyzacją i interpretacją norm obowiązującego prawa na potrzeby praktyki prawniczej, np. interpretacja norm prawa administracyjnego.

Cele badań w zakresie nauk administracyjnych

W literaturze w zakresie badań nad administracją publiczną często pojawiają się stwierdzenia o „kryzysie identyfikacji”, co w połączeniu z b. zróżnicowanymi podejściami badawczymi i teoriami powoduje brak konsensusu co do celu i metod badawczych w zakresie nauk administracyjnych. W związku z tym stawia się pytania o charakterze podstawowym: czy nauki o administracji (publicznej) są dyscypliną wiedzy dotyczącą tylko pewnej umiejętności, a mianowicie sztuki administrowania, czy można je uznać za odrębną naukę, która zawiera system uzasadnionych twierdzeń i hipotez oraz korzysta z naukowych metod badawczych. Pojawiają się nawet pytania, czy jest to kompilacja wiedzy potocznej czy gałąź nauki. Z reguły, odpowiedzi na te pytania wskazują na konieczny związek między sztuką a wiedzą. Jest to uzasadniane tym, że we współczesnym państwie dobremu administratorowi nie wystarczą same umiejętności teoretyczne, gdyż tak samo ważne jest praktyczne rozumienie analizowanych zjawisk i umiejętność wyciągania z tej analizy wniosków.

Kierunki badań:

- **Teorie politologii porównawczej** – traktują administrację publiczną jako operacyjny składnik władzy wykonawczej i zajmują się porównywaniem jej funkcjonowania w otoczeniu politycznym w różnych państwach. W ramach tych teorii występują takie kierunki, jak:
 - kierunek behawioralny – bada zachowania administracji, jej decydentów i jej klientów, w tym konflikty wewnątrz struktur, przy wykorzystaniu metod ilościowych,
 - analizy systemowej,
 - nowego instytucjonalizmu – bada znaczenie formalnych instytucji i procedur,
 - ekonomiczny – analizuje związki pomiędzy czynnikami gospodarczymi (zwłaszcza globalizacją gospodarki) a mechanizmami sprawowania władzy i podejmowania decyzji;

Kierunki współczesnych badań nad administracją publiczną (2)

- **Teorie organizacji i zarządzania administracją publiczną jako szczególnym rodzajem organizacji** – przystosowują do zarządzania publicznego ogólniejsze koncepcje z dziedziny organizacji i zarządzania, np. zarządzanie przez cele lub teoria kontyngencji zalecająca poszukiwanie modelu struktury organizacyjnej, który uwzględnia zarówno cechy środowiska, w którym funkcjonuje organizacja, jak i specyfikę celu, który organizacja ma realizować;
- **Teorie polityki publicznej** – skupiają się na etapach procesu podejmowania decyzji i ich wpływie na charakter i treść decyzji;
- **Teorie racjonalnego wyboru** – konstruuje modele oparte na założeniu zachowań racjonalnych i kierujące się własnym interesem danego podmiotu, który wybiera rozwiązanie najbardziej efektywne w stosunku do zamierzonego celu; w ich ramach są następujące kierunki:
 - kierunek wyboru publicznego – zajmuje się dostarczaniem „dóbr publicznych” potrzebnych członkom społeczeństwa, a nie nadających się do dystrybucji rynkowej,
 - kierunek wyboru społecznego – analizuje związki między preferencjami indywidualnymi a zachowaniami zbiorowymi, np. wyborczymi,
 - teoria gier;

- **Teorie związane z badaniami nad finansami publicznymi** – mają na celu ekonomizację administracji; są powiązane z koncepcjami analizy kosztów i korzyści; ideologicznie wiążąc się z antykeynesowskimi nurtami myśli ekonomicznej przyczyniły się do stworzenia koncepcji „nowego zarządzania publicznego”.

Polityczny charakter administracji

Polityczny charakter administracji wynika bezpośrednio z faktu, iż działa ona w imieniu i na rachunek państwa. Nie ma i nie może być administracji publicznej neutralnej politycznie, bowiem funkcjonuje ona w **służbie państwa i samorządu terytorialnego**, a żadne państwo i samorządy terytorialne nie są politycznie neutralne.

Polityczny charakter administracji

Administracja działa w imieniu i na rachunek państwa. Oznacza to, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa.

Polityczny charakter administracji

Polityczny charakter administracji publicznej wynika w ogromnym stopniu z jej misji. Jest ona kształtowana przez organy władzy, a w szczególności przez ustawodawcę. Misja administracji publicznej określająca i uzasadniająca koncepcję jej działania jest odzwierciedleniem działania otoczenia zewnętrznego administracji.

Polityczny charakter administracji

Zgodnie z taką koncepcją administracja publiczna może być rozumiana jako uczestnik procesów, w tym politycznych, zachodzących w państwie. Jest ona uczestnikiem wskazanych procesów zarówno jako strona bierna przyjmująca przekazy otoczenia zewnętrznego, np. normy ustawowe, ale również jako strona czynna, np. wychodząca z inicjatywą ustawodawczą.

Polityczny charakter administracji

Z **politycznym charakterem administracji** publicznej wiąże się stosowanie **zasady pomocniczości (zasada subsydiarności)**. Zasada ta, wywodząca się ze starożytności i stanowiąca ważny element katolickiej nauki społecznej, jest wskazana w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Można ją określić zdaniem „Tyle państwa na ile to konieczne, tyle społeczeństwa na ile to możliwe”.