

УДК 342.9

ВНУТРІШНЯ ВЗАЄМОДІЯ ЕЛЕМЕНТІВ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ТА ЇЇ ЗОВНІШНІЙ ВПЛИВ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Неля ГУТЬ,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті розкрито специфіка використання в юридичній науці системного підходу під час дослідження функцій адміністративного процесу. Зазначається, що в науковій літературі дуже часто аналіз функцій державно-правових явищ обмежується тим, що автори зосереджують свою увагу суто на їхніх зовнішніх проявах, уникаючи аналізу функціональних зв'язків усередині державно-правового явища. Те саме стосується адміністративного процесу. Його функції розглядаються суто в контексті зовнішнього прояву у сфері публічно-правових відносин. Констатується, що в дослідженні функцій адміністративного процесу важливий системний аналіз. Саме за його допомогою розкриваються риси і властивості адміністративного процесу, які в разі дослідження суто його зовнішніх проявів залишалися б завуальованими та недоступними для розуміння.

Ключові слова: адміністративний процес, функція як категорія адміністративного права, вплив державно-правових явищ, функції адміністративного процесу.

THE INTERNAL INTERACTION OF THE ELEMENTS OF THE STATE-LEGAL SYSTEM AND ITS EXTERNAL IMPACT IN THE CONTEXT OF THE DEFINITION OF THE FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Nelia HUT,

Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Constitutional Law
of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The specific nature of the use of a systematic approach in the study of the function and functions of the administrative process is revealed in the article. It is noted that in the scientific literature it is very often the analysis of the functions of state-legal phenomena that is limited to the fact that the authors focus their attention solely on their external manifestations, avoiding the analysis of functional relationships in the middle of the state-legal phenomenon. The same thing happens with the administrative process. Its functions are considered solely in the context of an external manifestation of the sphere of public-legal relations. It is stated that systematic analysis is important in the study of the functions of the administrative process. It is by means of it that the traits and properties of the administrative process are revealed, which, when examined solely by its external manifestations, would remain veiled and inaccessible to understanding.

Key words: administrative process, function as category of administrative law, influence of state and legal phenomena, functions of administrative process.

Постановка проблеми. Коли мова йде про особливості функціонування держави, державного органу, галузі права чи окремого правового інституту, то важливо не забувати про те, що функції, які реалізує державно-правове явище зовні, зумовлені функціональними зв'язками, що склалися всередині державно-правового явища як системи. Наприклад, якщо говорити про функції держави загалом, то варто визначитись, по-перше, з елементами держави як системного явища, по-друге, зі зв'язками, які склалися між органами державної влади як елементами системи, по-третє, з об'ємом тих функцій, що виконує кожен орган держави зовні та всередині системи. Теж саме стосується будь-якого державно-правового явища, зокрема й адміністративного процесу, адже він теж є системним явищем у юридичній науці.

У науковій літературі дуже часто аналіз функцій державно-правових явищ обмежується тим, що автори зосереджують свою увагу суто на їхніх зовнішніх проявах, уникаючи аналізу функціональних зв'язків усередині державно-правового явища. Теж саме стосується адміністративного процесу, його функції розглядаються суто в контексті їх зовнішнього прояву у сфері публічно-правових відносин.

Стан дослідження. Загальні підходи до визначення поняття «функція» й обґрунтування функцій адміністративного процесу розкриваються у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, П.С. Лютікова, О.М. Миколенко, Ю.В. Пирожкової, С.Г. Стеценка, В.А. Юсупова й інших учених. Також в юридичних науках стає поширеним системний підхід, який розглядає державно-правові явища як складні системи, що ефективно функціонують у зовнішньому середовищі лише за умови існування стабільної і водночас гнучкої внутрішньої структури. Наприклад, якщо в державі не захищаються в судовому порядку права особи в публічно-правовій сфері від свавілля органів публічної адміністрації, то це свідчить про те, що одна або декілька державно-правових систем не реалізують свої функції. Проблеми можуть бути в системі адміністративних судів (які укомплектовані не завжди кваліфікованими кадрами), у системі адміністративного процесуального права (у законодавстві є прогалини щодо забезпечення реалізації адміністративних процесуальних норм), у системі адміністративного процесу (наприклад, розгляд справи в письмовому порядку, тобто без прове-

дення судового засідання, може вплинути на об'єктивність судового рішення) тощо. Тобто системний підхід дає можливість розглядати функції державно-правових явищ не тільки як зовнішні прояви щодо навколишнього середовища, а й як внутрішню зумовлену реакцію системи на зовнішні виклики.

Отже, розгляд функцій як зовнішніх і внутрішніх проявів будь-якої державно-правової системи корисний для розвитку науки адміністративного права, особливо в контексті визначення функцій адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз під час дослідження функцій адміністративного процесу. Системний аналіз став використовуватись в юридичній науці для виявлення особливостей права як системного суспільного явища, а саме з метою дослідження його складових структурних елементів, зв'язків і взаємодії між ними. Цей підхід дав можливість системно підійти до характеристики таких правових явищ, як правова норма, правовідносини, склад правопорушення тощо. Незважаючи на те, що адміністративний процес визначають по-різному (як систему правовідносин, систему правових норм, систему послідовних дій уповноважених на те органів тощо), він теж є системним явищем у національній правовій системі. Тому адміністративний процес завжди характеризується елементами, які входять до його внутрішньої будови. Інша річ, що складники цієї системи розглядаються як неоднакові за своєю питомою вагою, значенням, функціями і ступенем самостійності.

Представники філософії зазначають, що «функціонування системи у середовищі спирається на певну впорядкованість її елементів, відносин та зв'язків <...>. Розвитком поняття впорядкованості є поняття структури та організації системи» [1, с. 18–19]. Ця ідея була підтримана і представниками теорії держави та права. Наприклад, С.С. Алексєєв свого часу зазначав, що системний підхід у юридичній науці служить, по-перше, для поглиблення знань про структурованість права, його функціонування й розвиток, по-друге, створює теоретичну передумову для практичного вдосконалювання такої системи, якщо вона з певних причин не виконує свої функції [2, с. 168].

Отже, науково-практична значущість системного аналізу адміністративного процесу як явища правової дійсності полягає в тому, що з його допомогою розкриваються риси і властивості адміністративного процесу, які в разі дослідження суто його зовнішніх проявів залишалися б завуальованими та недоступними для розуміння. Це, у свою чергу, дозволяє використати отримані знання у практичній діяльності. Подібну думку висловлює Л.Б. Тунова. Вона підкреслює, що системний підхід – це аспект, ракурс дослідження, що передбачає розгляд об'єкта як об'єдного, багатогранного явища, що складається з елементів, зв'язки між якими утворюють відносно незмінну структуру й забезпечують її цілісність [3, с. 53].

Системний підхід широко почав використовуватись і під час характеристики функцій інших правових явищ (тобто не тільки права як системи правових норм). Науковці все більше приходили до висновку, що перелік функцій, які реалізує правове явище, дуже часто залежить від його внутрішньої структури та взаємозв'язків, що склалися між елементами цієї структури. Наприклад, І.М. Ситар констатує, що у функції реалізуються потенції сутності речі залежно від умов існування, а характер функції визначається природою її елементів та їхніми структурними взаємозв'язками. Також І.М. Ситар наголошує на тому, що елементи структури в певних межах можуть характеризуватись відносно різними функціями, як і конкретна функція може виступати способом діяння для декількох елементів структури [4, с. 33].

Якщо цей підхід взяти за основу під час дослідження функцій адміністративного процесу, то доведеться визнати таке:

- 1) структура адміністративного процесу та його функції тісно пов'язані між собою;
- 2) розуміння категорії «функція» можливе лише в межах системного підходу, який передбачає розкриття внутрішньої взаємодії елементів структури адміністративного процесу, кожний з яких може реалізовувати свої внутрішні функції.

Цей висновок потребує більш ретельної аргументації, адже в наукових джерелах функції адміністративного процесу зазвичай розкриваються в контексті його зовнішніх проявів, структура ж адміністративного процесу розглядається як статичне явище у правовій дійсності і взагалі не пов'язується з реалізацією його функцій.

Адміністративний процес як системне явище. Адміністративний процес характеризується ознаками, які дозволяють його розглядати як елемент більш загальної системи, водночас він сам є системою, адже складається із взаємопов'язаних один з одним елементів.

По-перше, адміністративний процес є елементом більш загальної системи, а саме системи юридичних процесів в Україні. Можна дискутувати стосовно видів юридичних процесів (усе залежить від приналежності науковця до однієї із численних концепцій юридичного процесу), але незаперечним залишається той факт, що адміністративний процес є одним із судових процесів в Україні, до яких належать також конституційний, цивільний, кримінальний та господарський процеси. Поверховий аналіз функцій усіх цих процесів дає можливість констатувати, що, наприклад, каральна функція реалізується виключно кримінальним процесом, тоді як конституційному, цивільному, господарському й адміністративному процесам ця функція не притаманна.

По-друге, адміністративний процес сам є системою, яка складається з певного набору елементів. Водночас важливим є питання співвідношення в юридичній літературі понять «система» та «структура». Наприклад, Р.С. Мельник у характеристиці системи сучасного адміністративного права звертає увагу на співвідношення понять «система» та «структура» і робить, на нашу думку, цікавий висновок: «Система права не може бути його внутрішньою структурою, оскільки структура – це заданий перебігом становлення системи об'єктивний і суттєвий зв'язок її елементів. Отже, це визначення свідчить про неврахування змісту системних категорій у межах правових досліджень, а також про те, що до системи права і зараз ставляться як до механічного поєднання певних елементів» [5, с. 48]. Коли йдеться про співвідношення понять «структура» й «організація», Р.С. Мельник зазначає, «<...> що будь-яка система, зокрема і система права чи система галузі права, містить певний набір зв'язків, які, з одного боку, об'єднують множинність у ціле, надаючи системі стійкого характеру (ці зв'язки можна назвати системоутворюючими, або зв'язками структури), а з іншого – мають місце зв'язки організації, які дозволяють системі розвиватися, вдосконалюватися, тобто активно реагувати на зміни як усередині системи, так і зовні» [5, с. 24].

Виходячи із зазначених позицій, можна констатувати, що розбіжності між категоріями «система» та «структура» якщо й існують, то незначні. Наголошуючи на існуванні загального й Особливого адміністративного права як частин адміністративного права України, Р.С. Мельник лише підкреслює, що механічне поєднання окремих елементів не є по суті системою.

Отже, адміністративний процес має свою структуру. Структура – це взаємозв'язок та взаєморозміщення частин

цілого, тому важливо визначитись із критеріями її розбудови [6, с. 191]. Зважаючи на те, що адміністративний процес розглядається автором статті як урегульована нормами адміністративного процесуального права послідовність дій адміністративного суду щодо вирішення публічно-правових спорів, то важливо визначитись із кількістю елементів, з яких складається структура адміністративного процесу. Наприклад, О.В. Кузьменко як представник широкого розуміння адміністративного процесу пропонує виділяти серед елементів адміністративного процесу провадження (неконфліктні та конфліктні), стадії, етапи та процесуальні дії [7, с. 203–221]. До більш узагальнюючих висновків щодо цього прийшов О.І. Миколенко. Він стверджує, що:

– по-перше, структуру адміністративного процесу можна зобразити у вигляді чотиріступеневої системи, яка містить: 1) провадження; 2) стадії провадження; 3) етапи стадій; 4) процедурні дії;

– по-друге, структура адміністративного процесу відрізняється не тільки складністю, але і відомою своєрідністю порівняно з іншими судовими процесами (наприклад, цивільним, кримінальним та ін.);

– по-третє, відсутні в науковій літературі чіткі критерії визначення стадій провадження та процесуальних етапів, тому можна знайти розбіжності в думках учених щодо кількості та назв зазначених елементів структури [6, с. 212–213].

До основних критеріїв, які, на думку О.І. Миколенка, лежать в основі визначення стадій адміністративного процесу, належать: 1) наявність завдань і цілей, які вирішує і досягає певна група процесуальних дій; 2) складання процесуальних документів, які свідчать про вирішення поставлених завдань та досягнення намічених цілей; 3) специфічне коло учасників та їхній правовий статус [6, с. 191–192]. В основному погоджуючись з думками О.І. Миколенка, зазначимо, що під час визначення стадій адміністративного процесу необхідно керуватися не тільки завданнями і цілями стадії, а й функціями, що реалізує кожна стадія в межах адміністративного судочинства. Наприклад, перегляд адміністративних справ в апеляційному чи касаційному порядку характеризується не тільки своїми специфічними завданнями та цілями, супроводжується оформленням спеціальних процесуальних документів і має відмінності щодо кола учасників, ця стадія також характеризується реалізацією специфічної внутрішньої функції – внутрішнього контролю за законністю ухвалених судових рішень.

Якщо керуватися запропонованими вище критеріями, то у структурі адміністративного процесу варто виділити такі елементи: 1) провадження (*позовне звичайне та спрощене провадження*); 2) стадії провадження (*відкриття провадження у справі; підготовка справи до судового розгляду; розгляд справи по суті й ухвалення судового рішення; перегляд судових рішень; виконання судових рішень*); 3) етапи стадій (*наприклад, подання відповідачем відзиву на позов і пояснень третіми особами*); 4) процедурні дії.

Отже, важливо під час розгляду функцій адміністративного процесу не тільки враховувати зовнішні про-

яви цього правового явища, а й звертати увагу на його внутрішню структуру, кожний елемент якої характеризується наявністю своїх специфічних цілей, завдань і функцій.

Висновки. У науковій літературі дуже часто аналіз функцій державно-правових явищ обмежується тим, що автори зосереджують свою увагу суто на їхніх зовнішніх проявах, уникаючи аналізу функціональних зв'язків усередині державно-правового явища. Теж саме стоується й адміністративного процесу, його функції розглядаються суто в контексті зовнішнього прояву у сфері публічно-правових відносин. Водночас функції, які реалізуються зовні, зумовлені функціональними зв'язками, що склалися всередині державно-правового явища як системи.

Важливим під час дослідження функцій адміністративного процесу є системний аналіз. Саме за його допомогою розкриваються риси і властивості адміністративного процесу, які за дослідження суто його зовнішніх проявів залишалися б завуальованими та недоступними для розуміння. Це, у свою чергу, дозволяє використати отримані знання у практичній діяльності.

Використання системного аналізу під час дослідження функцій адміністративного процесу дозволяє визначитися зі структурою адміністративного процесу, яка включає в себе: 1) провадження; 2) стадії провадження; 3) етапи стадій; 4) процедурні дії. Пропонується у структурі адміністративного процесу виділити такі стадії: 1) відкриття провадження у справі; 2) підготовка справи до судового розгляду; 3) розгляд справи по суті й ухвалення судового рішення; 4) перегляд судових рішень; 5) виконання судових рішень.

Список використаної літератури:

1. Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Философская энциклопедия. Москва : Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. 740 с.
2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва : Норма, 2001. 748 с.
3. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. Санкт-Петербург : Изд-во СПбГУ, 1991. 136 с.
4. Ситар І.М. Онтологічні функції права : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2008. 208 с.
5. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2010. 415 с.
6. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процесуального права : монографія. Харків : Бурун книга, 2010. 336 с.
7. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 401 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Гуть Нелія Юрїївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Hut Nelia Yuriivna – Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Constitutional Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv