

УДК 342.9

*М. П. Кунцевич, асистент кафедри державно-правових дисциплін  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## ЮРИДИЧНА КОНСТРУКЦІЯ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*У статті пропонується методологічний підхід, відповідно до якого юридичні конструкції розглядаються як понятійна форма юридичного мислення, яка може бути виражена в системі норм, що задають конкретний механізм правового регулювання або його окремий елемент. На основі цього автор дає визначення поняття юридичної конструкції форми реалізації виконавчої влади та проводить їх класифікацію.*

*Ключові слова: юридична конструкція, форма реалізації виконавчої влади, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративний процес*

**Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження.** Поняття “юридична конструкція” є одним із найбільш розповсюджених у вітчизняній юридичній науці, але і недостатньо дослідженим. Традиційно у теорії права юридичні конструкції вважаються засобом юридичної техніки. В той же час масштабні політико-правові трансформації, що відбуваються в Україні з моменту

набуття нею незалежності, зумовлюють набуття юридичними конструкціями принципово нового статусу, відповідно до якого юридичні конструкції безпосередньо пов’язані із вирішенням актуальних завдань правового регулювання.

Адміністративно-правова реформа, що проходить в даний момент в Україні, та інтеграція України в ЄС зумовлюють появу у вітчизняному адміністративному праві нових юридичних понять і конструкцій. Однак поряд із юридичними конструкціями, що ефективно виконують свої функції, існують і неефективні, внаслідок яких досягнення необхідних правових результатів є неможливим. У даній статті пропонується підхід, відповідно до якого юридичні конструкції розуміються як засіб дослідження права та понятійні форми юридичного мислення, практичне значення яких полягає в тому, що вони завжди можуть бути виражені в системі норм, що задають конкретний механізм правового регулювання або його окремий елемент. Отже, **метою статті** є спроба юридичного конструювання форми реалізації виконавчої влади, як відокремленого однорідного виду діяльності органів виконавчої влади, що характеризується наявністю кінцевої мети та завершеністю процесуальної форми, за допомогою якої можливо буде забезпечити ефективність реалізації функцій виконавчої влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У правовій науці термін “юридичні конструкції” вживається у різних значеннях і не має усталеної дефініції. Д. Є. Пономарьов зазначає, що найбільш поширеними підходами до поняття юридичних конструкцій є наступні: інструментальний, гносеологічний, техніко-юридичний, методологічний, субстанціональний. Практичний (інструментальний) зміст юридичної конструкції розкривається у трьох пов’язаних аспектах: генетичному, функціональному та структурному. Генетичний аспект акцентує увагу на штучності юридичних конструкцій, які завжди є результатами певної діяльності, що має проектний, цілеспрямований характер. Функціональний аспект полягає в тому, що юридичні конструкції розглядаються як засоби практики правового регулювання суспільних відносин і пов’язаний з обговоренням таких питань, як цілі юридичних конструкцій, їх ефективність, практичне значення і т.д. Структурний аспект юридичних конструкцій передбачає їх розуміння у прикладних працях як певне утворення, що являє собою єдність елементів, до яких найчастіше відносять суб’єктивне право, суб’єктивний обов’язок і юридичні факти, а також суб’єкти і об’єкти правовідносин. З точки зору техніко-юридичного підходу, юридичні конструкції розуміються як технічний прийом формулювання і структурування тексту джерела права. Гносеологічний підхід розглядає юридичні конструкції як засоби пізнання явищ правової дійсності, і з огляду на природу можуть пізнаватися лише через їх відтворення в науковому мисленні шляхом теоретичного моделювання. З позицій субстанціонального підходу юридичні конструкції – це одиниці права, що об’єктивуються у позитивному праві, яке за рахунок своєї нормативності забезпечує їх соціально-регулятивну дію. З точки зору

методологічного підходу юридична конструкція є понятійною формою юридичного мислення, прийомом побудови абстракцій, що заміщують собою хаотичну масу конкретного матеріалу [5, с. 14–18]. У радянській правовій науці зазначені підходи були об'єднані в один, найбільш повно розкритий О. Ф. Черданцевим. На його думку, юридична конструкція є результатом використання моделювання як методу наукового дослідження у правовій науці. Юридичні конструкції надають нормам права логічності, послідовності викладу, сприяють повному та чіткому врегулюванню суспільних відносин і являють собою ніби “схему”, “скелет”, на який нанизується нормативний матеріал [7, с. 14–16].

**Виклад основного матеріалу.** Юридична конструкція є результатом цілеспрямованої інтелектуальної праці і зумовлена конкретною актуальною практичною необхідністю юридичного регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Пряме юридично-практичне значення юридичної конструкції полягає в тому, що вона завжди може бути виражена в системі норм, що задають конкретний механізм правового регулювання або його окремий елемент. Теоретична юридична конструкція, як первинний елемент структури права, являє собою певне поняття, яке дозволяє організувати правові засоби раціонально, тобто так, щоб вони утворили єдиний механізм правового регулювання або як його окремі функціональні елементи [5, с. 82, 156]. Нормативна юридична конструкція являє собою певне юридичне поняття, закріплене у нормативно-правовому акті на рівні терміна і розкрите через правові норми як система правових засобів. Наукова (теоретична) юридична конструкція як теоретична модель нормативної юридичної конструкції є частиною предмета юридичної науки і засобом пізнання позитивного права та правової дійсності [6, с. 43].

У теорії права вважається, що первинними структурними елементами юридичної конструкції є суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто юридичний зміст правовідносин [5, с. 45]. Такі юридичні конструкції можна назвати елементарними, або конструкціями мікрорівня. В той же час слід погодитися з Д. Є. Пономарьовим в тому, що не всі юридичні конструкції можуть бути представлені у вигляді структури прав і обов'язків. Окремі з них належать до так званих мета-конструкцій, які будуються не на матеріалі правових норм, а на основі інших конструкцій і виконують роль ланок,

що з'єднують конструкції нижчих рівнів у цілісну схему з метою забезпечення їх ефективної “роботи” [5, с. 127]. Особливостями конструкцій мета-рівня є те, що вони занадто абстрактні і складні для того, щоб їх можна було представити у вигляді прав і обов'язків. Наприклад, до мета-конструкцій у праві можна віднести юридичні конструкції “угода”, “юридична особа”, “дієздатність” та ін. Крім того, існують юридичні конструкції “проміжних” рівнів, які були сформовані із декількох юридичних конструкцій мікрорівня, однак самі вони, в свою чергу, входять до складу мета-конструкцій (мезоконструкцій).

Форми реалізації виконавчої влади (до них ми відносимо: державне управління, державне регулювання, надання адміністративних послуг, діяльність із розгляду скарг громадян, діяльність із застосування до громадян заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної відповідальності, здійснення досудового розслідування та виконання судових рішень та кримінальних покарань, здійснення автономного державного контролю та ресурсного забезпечення) є відносно відокремленими однорідними видами державної діяльності, що характеризується наявністю кінцевої мети та завершеністю процесуальної форми. Фактично, кожна з форм реалізації виконавчої влади являє собою певний порядок дій, що забезпечує поступове (стадійне) втілення в життя державної волі.

На нашу думку, елементарною юридичною конструкцією мікрорівня, що входить до структури більшості юридичних конструкцій форм реалізації виконавчої влади повинна бути юридична конструкція адміністративної процедури, на даний момент відсутня у вітчизняному адміністративному законодавстві. Так, саме на базі юридичної конструкції адміністративної процедури повинні будуватися юридичні конструкції “надання адміністративних послуг”, “розгляд скарг громадян”, “виконавче провадження”, “державний контроль”, “державний нагляд”, а також адміністративно-правові конструкції відносно відокремлених видів діяльності органів державного управління і державного регулювання, наприклад, такі як “ресстрація”, “патентування”, “дозвільна діяльність”, “ліцензування” та ін., що разом із іншими юридичними конструкціями входять до складу юридичних мета-конструкцій “державне управління” і “державне регулювання”. Також до юридичних конструкцій, що можуть бути

описані на рівні суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, належать юридичні конструкції усіх видів ресурсного забезпечення.

Особливістю юридичних конструкцій окремих форм реалізації виконавчої влади є те, що вони належать до мезоконструкцій. Зокрема, це стосується, наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності, що залежно від характеру підстав може розглядатись як: 1) прояв реалізації примусового методу державного управління; 2) засіб забезпечення громадського порядку; 3) засіб забезпечення виконання цивільно-правових зобов'язань; 4) засіб забезпечення дотримання прав і свобод громадян [4, с. 234–235]. Відповідно, перший підхід до адміністративної відповідальності окреслює роль юридичної конструкції притягнення до адміністративної відповідальності як складової мета-конструкцій державного управління і державного регулювання, інші три – як самостійної форми реалізації виконавчої влади.

Також самостійною формою реалізації виконавчої влади може виступати державний контроль у випадку, якщо він здійснюється не в межах державного управління, а є видом юрисдикційної діяльності органу виконавчої влади, в тому числі функціонального (контроль Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурорський нагляд).

Юридична конструкція адміністративної процедури на сучасному етапі розвитку адміністративного законодавства України може існувати лише на теоретичному рівні, оскільки законодавче визначення адміністративної процедури відсутнє, так само як і єдиний нормативно-правовий акт, який би передбачав типову адміністративну процедуру. У науці адміністративного права відсутня єдність як з приводу визначення поняття адміністративної процедури, так і з приводу його співвідношення з поняттями “адміністративний процес” та “адміністративне провадження”.

В. П. Тимощук зазначає, що під адміністративною процедурою можна розуміти загальний встановлений порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом (модель провадження), а під провадженням – власне розгляд та вирішення окремої справи (тобто конкретну активну діяльність). На його думку, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [2, с. 24]. На думку

В. Б. Авер'янова, ставлення до поняття “адміністративний процес” має ґрунтуватися на твердженні про те, що такого цілісного явища, як “адміністративний процес” в реальності не існує, а натомість доцільно говорити про кілька цілком самостійних адміністративних процесів: 1) процесу розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство); 2) процесу реалізації повноважень органів виконавчої влади у частині внутрішньоорганізаційного управління, а також з підготовки та прийняття нормативних й індивідуальних правових актів (так званий “позитивний” адміністративний процес); 3) процесу розгляду в адміністративному порядку скарг приватних осіб (так званий “спірний” адміністративний процес); 4) процесу застосування заходів адміністративного примусу (“юрисдикційний” адміністративний процес). Крім того, на його думку, в європейській правовій практиці термін “адміністративна процедура” застосовується для позначення окремої процесуальної дії або певної їх сукупності, об'єднаних спільною процесуальною метою і виступає важливим елементом адміністративних проваджень та адміністративного процесу в цілому [1, с. 10–11].

На нашу думку, при впровадженні у вітчизняне законодавство нових термінів “адміністративний процес” та “адміністративна процедура” слід мати на увазі, що запозичення іноземної термінології не означає автоматичного запозичення юридичних конструкцій, що позначається у зарубіжному законодавстві цими термінами. Тому, впроваджуючи з українське адміністративне законодавство поняття “адміністративна процедура”, слід формулювати його з урахуванням вже наявного правового матеріалу і співвідносити його іншими поняттями, що вже існують. На наш погляд, юридична конструкція адміністративної процедури, як базова юридична конструкція мікрорівня є структурною одиницею, з якої будуються юридичні конструкції інших рівнів. У найбільш загальному вигляді адміністративна процедура може бути визначена як окрема процесуальна дія або їх сукупність, об'єднана спільною процесуальною метою, урегульована нормами адміністративного права.

Провадження, в свою чергу, є сукупністю об'єднаних спільною метою кількох адміністративних процедур, кожна з яких завершується прийняттям адміністративного акта, на підставі якого починається нова процедура. Таким чином, зазначені окремі адміністративні процедури відбуваються у

певній послідовності і утворюють таким чином стадії адміністративного провадження. За інерцією радянської доби конструкція “адміністративне провадження” автоматично асоціюється із провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Насправді ж це провадження є не єдиним. На нашу думку, адміністративними можна вважати передбачені законодавством провадження в адміністративній справі у адміністративному судочинстві і виконавчому провадженні. Крім того, С. Г. Серьогіна виділяє з-поміж форм діяльності органів публічної влади правові, пов’язані з виконанням юридично значущих дій у строго зазначеному законом порядку, за допомогою яких відбувається фіксація рішень і дій органів публічної влади, що мають юридичний зміст. С. Г. Серьогіна зазначає, що тотожні правові форми діяльності різних органів публічної влади складаються з аналогічних стадій, але суттєво відрізняються за порядком документообігу, строками здійснення певних дій (операцій), конкретними процедурами підготовки і прийняття рішень, методикою. Залежно від предмета в межах кожної з форм діяльності органів публічної влади вирізняються окремі провадження, кожне з яких складається зі стадій – окремих етапів, логічно пов’язаних між собою загальною метою і спільним юридичним результатом. У свою чергу, стадії розпадаються на окремі дії учасників цього процесу, тобто на цілеспрямовані, вольові акти їхньої поведінки. Як правило, кожна з таких дій, що має юридичні наслідки, документально фіксується і має здійснюватися в жорстко встановлені строки [3, с. 48].

На нашу думку, такий підхід є цілком справедливим. Причому згадані логічно пов’язані між собою загальною метою і спільним юридичним результатом юридично значущі дії (етапи провадження) якраз є адміністративною процедурою. Оскільки юридична конструкція провадження формується із юридичних конструкцій декількох або однієї адміністративної процедури, вона належить до мезоконструкцій. На нашу думку, саме провадженнями є притягнення до адміністративної відповідальності, застосування заходів адміністративного примусу, державний контроль, державний нагляд та надання адміністративних послуг. Досудове розслідування та виконання кримінальних покарань також є провадженнями та складаються із окремих процедур, однак є не адміністративно-правовим, кримінально-

процесуальним та кримінально-виконавчим відповідно.

Враховуючи зазначене, адміністративний процес є теоретичним поняттям, узагальнюючим відносно усіх видів проваджень та адміністративних процедур. При цьому провадження в адміністративних справах, що здійснюються адміністративними судами, утворюють інший вид процесу, які найбільш вдало можна назвати судово-адміністративним.

**Висновок.** Юридичні конструкції форм реалізації виконавчої влади за структурним критерієм поділяються на юридичні конструкції мікро-, мезо- і метарівня. Елементарною юридичною конструкцією макрорівня, на основі якої повинні будуватися більшість юридичних конструкцій форм реалізації виконавчої влади, повинна бути юридична конструкція адміністративної процедури. До конструкцій мезорівня належать юридичні конструкції надання адміністративних послуг, розгляду скарг громадян, виконавчого провадження та державного контролю. Юридичні конструкції державного управління і державного регулювання є мета-конструкціями, тобто юридичними конструкціями, структуру яких утворюють юридичні мезо- та мікро-конструкції. Враховуючи зазначене, **перспективи подальших досліджень** можуть бути пов’язані із вдосконаленням юридичних конструкцій окремих форм реалізації виконавчої влади.

*Список літератури*

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України [Тимошук В. П. ]; відп. ред. Коліушко І. Б. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / [Величко В. О., Кулакова А. І., Любченко П. М. Серьогіна С. Г.]; за ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
4. Лук'янець Д. М. Форми реалізації державної влади в сучасній Україні / Д. М. Лук'янець // Правова держава: Щорічник наукових праць. – Випуск 23. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – С. 233–239.
5. Пономарев Д. Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 “Теория права и государства; история правовых учений” / Д. Е. Пономарев / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2005. – 175 с.
6. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения : автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 Теория и история права и государства; история правовых учений / Н. Н. Тарасов. – Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2002. – 46 с.
7. Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А. Ф. Черданцев // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12–19.

Отримано 21.10.2013

*Анотація*

В статье предлагается методологический подход, согласно которому юридические конструкции рассматриваются как понятийная форма юридического мышления, которая может быть выражена в системе норм, задающих конкретный механизм правового регулирования либо его отдельный элемент. На основе этого автор дает определение юридической конструкции формы реализации исполнительной власти и осуществляет классификацию указанных конструкций.

*Summary*

Article contains methodological approach, according which legal construction regarded as conceptual form of law thinking, could be expressed in system of legal rules, those form concrete mechanism of legal regulation. Thereupon author gives the definition of legal construction of a form of execution power realization and makes their classification.

Кунцевич М. П. Юридична конструкція форми реалізації виконавчої влади / М. П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2013. – № 2 (9). - С. 43-47.