

**Біла В.Р.**

*к.ю.н., доцент,*

*заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки  
та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції*

*з навчально-методичної роботи*

*Університет державної фіскальної служби України*

## ЮРИДИЧНА КОНСТРУКЦІЯ ПРАВОВОЇ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Сучасна юридична наука оперує достатньою кількістю методів наукових досліджень, серед яких з огляду на складність та об'ємність публічно-правових явищ особливого значення набувають методи системних досліджень. Правові форми публічного адміністрування як системне явище володіють властивостями системи, до яких належить і модульованість. На думку І. Гарєєвої, складна система завжди може бути представлена кінцевою множиною моделей, при чому модель, орієнтована на певний перелік властивостей системи, завжди простіше ніж сама система [1, с. 205]. Різновидом моделей у правознавстві називають юридичні конструкції.

Сучасна наука теорії права розглядає юридичні конструкції не лише як засіб юридичної техніки, техніко-юридичну модель, однак і спеціально-юридичний метод наукового пізнання, гносеологічну категорію, інструмент, засіб пізнання правових явищ [2; 3; 4; 5], що дозволяє об'єднати в системні комплекси різні за своєю природою правові засоби та прийоми впливу на юридично значимі сфери соціальної діяльності [3, с. 8].

**Огляд останніх досліджень та публікацій.** Питання методології юридичної конструкції розглядалися О.В. Зінченко [5], М.С. Кельманом [2], В.В. Переверзневим [4], Д.Є. Пономарьовим [6], А.Ф. Черданцевим [7], В.В. Чевичеловим [3]. Праці названих учених стають підґрунтям для формування гносеологічної юридичної конструкції правових

форм публічного адміністрування. Як засіб юридичної техніки юридична конструкція була предметом дослідження Т.В. Кашаніної [8], В.П. Нагребельного [9], В.М. Селіванова [10], І.Д. Шутака [11] та інших. Отримані вченими висновки щодо властивостей, правил побудови та вимог до юридичних конструкцій стають у нагоді при спробах сформулювати логічну, ефективну та дієву нормативну юридичну конструкцію конкретної правової форми. Що стосується спеціальних досліджень, то варто звернути увагу на доробки Т.О. Мацелик, якою презентовано юридичну конструкцію суб'єкта в праві [12], М.П. Кунцевича, яким здійснено спробу описати юридичну конструкцію форм реалізації виконавчої влади [13], Є.О. Мамає, який представив модель юридичної процедури [14]. Однак варто вказати на відсутність ґрунтовних розробок юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою нашого дослідження є визначення логіко-юридичних основ для формування юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** У найзагальнішому вигляді юридичну конструкцію уявляють як створену за допомогою абстрактного мислення модель суспільних відносин (їх типову схему), елементи якої перебувають у стійких зв'язках [8, с. 32]. А.Ф. Черданцев наголошував, що юридична конструкція – це

не лише модель урегульованих правом суспільних відносин або їх окремих елементів, але і метод пізнання права і суспільних відносин, врегульованих ним [7, с. 131]. О.В. Зінченко обґрунтувала поняття юридичної конструкції як засобу пізнання правових явищ, який розуміють як логіко-теоретичну модель системно-структурного розташування правового матеріалу, котра забезпечує внутрішню єдність змісту правового явища та об'єктивне елементно-структурне відображення його сутності [5, с. 12].

І.Д. Шутак веде мову про юридичну конструкцію як розумову форму, що дозволяє організувати правові засоби таким чином, щоб вони, системно доповнюючи один одного, утворювали цілісний регулятивний механізм, що забезпечує досягнення заданого результату. Однак вчений підкреслює, що така розумова форма є юридичною конструкцією лише через володіння регулятивним потенціалом, оскільки завжди може бути виражена в системі правових норм та юридичній практиці [11, с. 82].

Юридична конструкція може розглядатися і як спеціально-юридичний метод наукового пізнання, і як засіб юридичної техніки. З огляду на викладене логічним виглядає підхід, що стосується існування нормативних та теоретичних юридичних конструкцій [15, с. 150–151], а в термінології окремих авторів – юридичних (практичних) та теоретичних конструкцій [16, с. 270].

А.Ф. Черданцев зазначав, що юридичні конструкції, які закріплені та виражені в нормах права, можна назвати нормативними юридичними конструкціями, а теоретичні юридичні конструкції використовуються правовою наукою як метод пізнання права [15, с. 150]. Важливо підкреслити, що теоретичні конструкції за відповідних умов можуть отримувати статус нормативної юридичної конструкції [16, с. 270].

Чітке розмежування названих видів конструкцій є не доцільним. Як справедливо зазначає І.В. Бабічев, нормативна юридична конструкція взаємодіє з науковою юридичною конструкцією, відображаючи вплив волі

законодавця (творця позитивного права) і правової догми на трансформацію наукової юридичної конструкції в нормативну [17, с. 27].

На взаємозв'язку теоретичних та нормативних юридичних конструкцій наголошував і А.Ф. Черданцев, зазначаючи, що нормативна юридична конструкція може виражатись у конструкціях юридичної науки. Натомість конструкції юридичної науки можуть перетворитися на нормативні юридичні конструкції. Здебільшого ті й інші збігаються. Тобто можна говорити про єдину юридичну конструкцію, що використовується з різною метою та здійснює різні функції – гносеологічну і нормативну [15, с. 150].

Незалежно від функціонального навантаження категорії юридичної конструкції властиві певні ознаки, що відображають її як практичне, так і гносеологічне значення. По-перше, в юридичній конструкції предмет узагальнення становлять різнорідні явища, у яких не можна виділити спільні ознаки. По-друге, юридичні конструкції – це узагальнення різноманітних складних явищ, елементів юридичної діяльності не за ознаками, а за їх внутрішньою структурою або будовою. По-третє, юридична конструкція відображає найбільш типові зв'язки між цими елементами. По-четверте, юридична конструкція відображає найстійкіші зв'язки, відсутність одного з елементів призводить до руйнування конструкції в цілому [8, с. 302].

Під час формування теоретичної юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування варто враховувати їх ієрархію. Так, Д.Е. Пономарьов зазначав, що первинними структурними елементами юридичної конструкції є суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто юридичний зміст правовідносин [6, с. 45]. Водночас не всі юридичні конструкції можуть бути представлені у вигляді структури прав і обов'язків. Окремі з них належать до так званих метаконструкцій, які будуються не на матеріалі правових норм, а на основі інших конструкцій і виконують роль ланок, що з'єднують конструкції ниж-

чих рівнів у цілісну схему для забезпечення їх ефективної роботи [6, с. 127].

М.П. Кунцевич, аналізуючи юридичні конструкції форм реалізації виконавчої влади, за структурним критерієм поділяє їх на юридичні конструкції мікро-, мезо- і метарівня. Елементарною юридичною конструкцією мікрорівня, на основі якої повинна 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 метаконструкціями, тобто юридичними конструкціями, структуру яких утворюють юридичні мезо- та мікроконструкції [13, с. 46].

Цінним у наведених міркуваннях є висновки про нетотожність елементного складу теоретичних юридичних конструкцій різного рівня. Слід зазначити, що нормативна та теоретична юридична конструкція також можуть відрізнятися.

Правові форми публічного адміністрування можуть бути віднесені до юридичних конструкцій мезорівня, а їх види можуть володіти різними елементами, відмінними між собою, що утворюватимуть їх структуру, однак існуватимуть і ті поняття, без яких не можна вести мову про певний об'єкт або явище як правову форму.

Так, юридичні конструкції як засіб юридичної техніки повинні визначати суб'єкт та об'єкт, зміст (права та обов'язки суб'єктів), умови встановлення, зміни та припинення правових відносин, відповідальність за порушення норм права, механізм реалізації нормативно-правового акта [18, с. 365]. Наведене зумовлює обов'язкове включення як до теоретичної, так і до нормативної юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування адміністративної процедури її реалізації.

О.В. Шопина пропонує визначати юридичну природу юридичного акту через такі поняття, як юридична сила, сфера дії, зміст і форму акту [19, с. 33]. До цього переліку можна додати і юридичні наслідки як обов'язкову ознаку саме правових форм публічного адміністрування.

Наведені елементи утворюють стійкі зв'язки. Так, відсутність адміністративної процедури унеможливує як прийняття, і так практичну реалізацію змісту акту. Як відсутність сфери дії (адресата) нівелює регулюючу дію нормативних приписів та правозастосовних актів, так і відсутність або порушення встановленої законом форми акту призводить до його нікчемності, неможливості викликати юридичні наслідки, набути юридичної сили.

Варто погодитись із твердженням про первинність адміністративної процедури [13, с. 45] для створення юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування. Її значення для належної правової форми об'єктивації волевиявлень суб'єктів публічного адміністрування викладено і в законодавстві [20].

У літературі пропонуються різні варіації юридичної конструкції адміністративної процедури, однак важливою якістю поняття адміністративної процедури як основи юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування є інтеграція до неї такої категорії, як суб'єкт (уповноваженої та зобов'язаної сторони), а також інших учасників, які можуть бути залучені до неї (експертів, спеціалістів, перекладачів, третіх осіб тощо). Водночас адміністративна процедура – це лише засіб досягнення певного результату, елемент, що забезпечує вплив на правовідносини і зумовлює юридичні наслідки [14, с. 467].

Аналізуючи юридичні наслідки як елементи юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування, варто погодитись із І.П. Яковлевим, який говорив про такі їх можливі модифікації: виникнення, зміна, припинення правовідносин; виникнення, зміна, припинення, призупинення,

поновлення об'єктивного та суб'єктивного права / обов'язку матеріального або процедурного змісту (зокрема, відповідні модифікації правових статусів); неможливість виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання) [21, с. 112].

Сфера дії правової форми публічного адміністрування – це часові, просторові та суб'єктні межі здатності викликати юридичні наслідки. Сфера дії правової форми визначається органом публічної адміністрації на підставі та у межах, встановлених законом й іншим нормативно-правовим актом про його компетенцію. Сфера дії правової форми залежить від компетенції органу публічної адміністрації та функції правової форми.

Наступним елементом юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування було названо юридичну силу, що вказує на співвідношення правових форм та їх ієрархію. Цікавими є висновки дослідників щодо ієрархізації правових актів за критерієм форми вираження: «<...> найвища сила належить письмовим та знаковим правовим актам, нижча – усним, найнижча – конклюдентним. Знакові акти мають пріоритет над усними та конклюдентними, оскільки їх дія прямо витікає з нормативного рішення» [22, с. 111–112].

Юридична сила правової форми пов'язана зі ще однією категорією – законністю. Так, правова форма, застосована із порушенням вимог законності, або взагалі не має юридичної сили (нікчемність форми), або втрачає її на підставі рішення уповноваженого органу (зокрема, вищестоящого) або суду (заперечність, оспорюваність форми).

Розглядаючи зміст правової форми як елемент її юридичної конструкції, варто вказати на його гетерогенність залежно від виду,

форми та функції у механізмі адміністративно-правового регулювання (встановлення, застосування, інтерпретація норм права). Зміст правової форми визначатиме також і обсяг дискреційних повноважень та адміністративного розсуду публічної адміністрації.

Зміст правової форми публічного адміністрування обов'язково виражається у відповідній формі, яку розуміють як документ, що має свої реквізити, які є встановленими законом обов'язковими формальними елементами певного документу [19, с. 33]. Однак документ – це не єдина форма форм публічного адміністрування. Зовнішній прояв активності публічної адміністрації може виражатися і в діях, усних повідомленнях, знаках (сигнал світлофора, сигнал регулювальника, знаки, встановлені на пунктах пропуску через державний кордон), а іноді взагалі не залежати від волевиявлення уповноваженого суб'єкта, наприклад, у разі виникнення права податкової застави.

**Висновки.** Юридична конструкція правової форми публічного адміністрування має передусім гносеологічний, теоретико-пізнавальний характер, що, однак, не означає відсутності у неї здатності бути вираженою у системі правових норм та юридичній практиці. Юридична конструкція правової форми є систематизованим та структурованим переліком вимог до діяльності публічної адміністрації.

Елементами юридичної конструкції правової форми варто визнати адміністративну процедуру, юридичну силу, сферу дії, зміст, форму вираження та юридичні наслідки. Названі елементи перебувають у стійких зв'язках, де відсутність хоча б одного з них нівелює регулятивний потенціал волевиявлень та інших проявів активності публічної адміністрації.

### Анотація

У статті здійснено аналіз юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування. На підставі аналізу наявних у юридичній науці підходів до розуміння сутності, змісту та видів юридичної конструкції підтримано підхід, згідно з яким названий правовий феномен може розглядатися і як засіб юридичної техніки, і як спеціально-юридичний метод наукового пізнання. Розрізнено нормативні та гносеологічні (теоретичні) юридичні конструкції правових форм публічного адміністрування. Наголошено, що незалежно від функціонального наванта-

ження категорії юридичної конструкції властиві певні ознаки, що відображають як її практичне, так і гносеологічне значення. Правові форми публічного адміністрування віднесено до юридичних конструкцій мезорівня, оскільки вони ґрунтуються не на нормативно-правових актах, а на основі інших конструкцій. Встановлено, що юридичні конструкції конкретних видів правових форм публічного адміністрування можуть утворювати різні, відмінні між собою, елементи, однак існуватимуть і ті поняття, без яких не можна вести мову про певний об'єкт або явище як правову форму. До названих понять і категорій віднесено адміністративну процедуру, юридичну силу, сферу дії, зміст, форму вираження, юридичні наслідки правової форми.

Названі елементи перебувають у стійких зв'язках, де відсутність хоча б одного з них нівелює регулятивний потенціал волевиявлень та інших проявів активності публічної адміністрації. Окреслено сучасні підходи та проблеми у розумінні кожного з названих елементів. Особливу увагу звернено на адміністративну процедуру як основу юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування. Важливою якістю поняття адміністративної процедури для формування структури юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування є інтеграція до неї такої категорії, як суб'єкт (уповноваженої та зобов'язаної сторони), а також інших учасників, які можуть бути залучені до неї (експертів, спеціалістів, перекладачів, третіх осіб тощо).

**Ключові слова:** правова форма, публічне адміністрування, юридична конструкція, адміністративна процедура, юридичні наслідки, форма, зміст, юридична сила, сфера дії.

### **Bila V.R. Legal construction of public administration's legal form**

#### **Summary**

The article analyzes the legal structure of public administration's legal form. Based on the analysis of available legal science approaches to understanding the essence, content and types of legal structure supported approach, according to which the named legal phenomenon can be considered both as a means of legal technology, and as a special legal method of scientific knowledge. Accordingly, normative and epistemological (theoretical) legal constructions of legal forms of public administration are distinguished. It is emphasized that, regardless of functional load, categories of legal structure are characterized by certain features that reflect it as a practical and epistemological significance. Legal forms of public administration are related to the legal constructions of mesoforms, since they are based not on normative materials, but on the basis of other constructions. It has been established that legal constructions of specific types of legal forms of public administration may form different, distinct elements, but there will exist those concepts, without which it is impossible to speak the language about a particular object or phenomenon as a legal form. The above concepts and categories include the administrative procedure, legal force, scope, content, form of expression, legal effects of the legal form.

These elements are in stable relationships, where the absence of at least one element reduces the regulatory potential of expressions of will and other manifestations of public administration activity. Modern approaches and problems in understanding each of the mentioned elements are outlined. At the same time, special attention is drawn to the administrative procedure as the basis for the legal structure of the legal form of public administration. An important quality of the notion of administrative procedure for the formation of the structure of the legal structure of the legal form of public administration is the integration of this category as a subject (the authorized and obliged party), as well as other participants who can be involved in it (experts, specialists, translators, third parties etc.).

**Key words:** legal form, public administration, legal structure, administrative procedure, legal issues, form, content, legal force, sphere of action.

**Список використаних джерел:**

1. Гареева И.А. Системообразующие признаки и свойства социальных систем. *Вестник Тихоокеанского государственного университета*. 2009. №3. С. 201–206.
2. Кельман М.С. Юридичні конструкції як елемент юридичної діяльності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 845. С. 390–395.
3. Чевычелов В.В. Юридическая конструкция (Проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Новгород, 2005. 180 с.
4. Переверзев В.В. Юридические конструкции в процессуальном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Рост. юрид. ин-т МВД. Ростов-на-Дону, 2009. 158 с.
5. Зінченко О.В. Юридичні конструкції як засіб пізнання правових явищ : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01 ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2013. 225 с.
6. Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2005. 175 с.
7. Черданцев А.Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике. *Правоведение*. 1972. № 3. С. 12–19.
8. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. Москва, 2011. 496 с.
9. Нагребельний В.П. Законодавча техніка та ефективність правотворення в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 3. С. 3–7.
10. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
11. Шутак И.Д. Юридические конструкции: теоретико-прикладное значение. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 80–87.
12. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2013. 342 с.
13. Кунцевич М.П. Юридична конструкція форми реалізації виконавчої влади. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2. С. 43–47.
14. Мамай Е.А. Модель юридической процедуры как технико-юридическая конструкция. *Юридическая техника*. 2013. № 7 (ч. 2.) С. 465–469.
15. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург : Наука, 1993. 192 с.
16. Шутак І.Д., Онищук І.І. Юридична техніка : навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.
17. Баби́чев И.В. Системно-структурный подход к исследованию юридических конструкций (на примере муниципально-правовых систем). *Государство и право*. 2009. № 9. С. 27–37.
18. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ, 2015. 392 с.
19. Шопина О.В. Понятие, признаки и системные связи правовых актов. *Юридический журнал*. 2007. С. 27–37.
20. Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1380323-10>.
21. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 ; Нац. університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
22. Бар'як А.С. Критерії ієрархізації правових актів. Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу, Одеса, 16–17 травня 2013 р. / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ «ОЮА» ; Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 110–112.