

*Слинько Д. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА УСТАНОВЧОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню установчого процесу як різновиду юридичного процесу, вивченню підходів до розгляду цих категорій та їх сутності, що склалися в юридичній науці. На підставі теоретичного аналізу юридичної літератури визначені особливості прояву установчого процесу в діяльності органів внутрішніх справ, його основні риси.

Ключові слова: юридичний процес, установчий процес, процесуальна форма, процесуальний режим, правозастосовна діяльність, юридична діяльність, матеріальні та процесуальні норми, органи внутрішніх справ.

Постановка проблеми. У сучасній юридичній літературі відзначається, що на сучасному етапі розвитку загальної теорії права певним недоліком залишається недостатня дослідженість такого правового явища, як процесуальне право [1, с. 22].

Практичні питання, що поставали як перед законодавцем, так і перед усім українським суспільством за період розбудови в Україні правової держави та громадянського суспільства, вимагають усунення цієї теоретичної прогалини, яка не дозволяє уповноваженим суб'єктам належним чином вирішити проблему процесуально-процедурного правового регулювання, удосконалити законодавство про юрисдикційні та інші правозастосовні органи, ввести в правові й законні рамки відносини між владою та керованими суб'єктами тощо. Теорія юридичного процесу, яка є однією із складових загальної теорії права в частині теоретичного осмислення процесуальних аспектів права та повинна сприяти розвитку відповідних напрямів галузевих правових наук, отримує новий розвиток у правничій літературі.

З приводу проблеми розуміння юридичного процесу в науці склалася дискусія, сутність якої в загальному вигляді полягає в тому, що одна група вчених визнає прояви процесуального права виключно в регулюванні діяльності суду щодо розгляду та вирішення юридичних справ, інша – визначає процес як усі можливі процедурні, процесуальні прояви права й обмежені рамками права [2; 3, с. 29–30].

У найбільш широкому розумінні юридичний процес в юриспруденції розглядається як комплексна система органічно взаємозалежних правових форм діяльності вповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні юридичних справ інших суб'єктів права, яка: 1) виражається в здійсненні операцій із нормами права; 2) здійснюється вповноваженими органами й посадовими особами; 3) закріплюється у відповідних правових актах; 4) регулюється процедурно-процесуальними нормами; 5) забезпечується відповідними способами юридичної техніки [2, с. 8; 4; 5, с. 138–142].

Представники цього підходу з метою з'ясування змісту поняття юридичного процесу виокремили його «генетичні особливості», що найбільш яскраво відбиваються в таких аспектах: 1) він безпосередньо відображається в здійсненні операцій із нормами права; 2) здійснюється лише вповноваженими органами та посадовими особами; 3) пов'язаний із розглядом

юридичних справ; 4) як наслідок завжди тягне за собою приписи обов'язкового характеру; 5) вимагає особливого рівня регламентації – процесуального права; 6) безпосередньо пов'язаний із необхідністю використання різноманітних правил та прийомів юридичної техніки [6, с. 3–15]. А сама процесуальна форма, яка властива будь-якій діяльності з приводу застосування правових норм, являє собою юридичну конструкцію, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень [4, с. 12–13].

Зазначені специфічні властивості багато в чому визначають таке широке сприйняття юридичного процесу, яке вміщує досить різноманітну й різнорідну діяльність, що відповідає зазначеним правовим ознакам, виходячи за рамки судової й адміністративної юрисдикції. Саме тому **метою статті** є подальша теоретична розробка сутності установчого процесу як різновиду юридичного процесу та особливостям його прояву в діяльності органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на викладене, юридичний процес доцільно розглядати як послідовну зміну правових явищ, станів, що виникають у житті суспільства, і які викликані юридично значимими діями, вчиненими носіями публічної влади, громадянами та юридичними особами. Слід окремо відмітити, що такий рух юридичних явищ, перехід з одного юридичного стану в інший відбувається під час правового регулювання державою суспільних відносин [7, с. 119].

На сьогодні в юридичній літературі немає єдиного підходу до розуміння поняття «юридичний процес». У цьому контексті особливо цінними є результати наукових досліджень О.Г. Лук'янової, у яких учений-правознавець різноманіття підходів зводить до таких основних напрямів, що існують у сучасній юридичній науці: 1) як юрисдикційна та інша охоронна діяльність органів правосуддя, спрямована на вирішення спорів про право й здійснення правового примусу в рамках правосуддя та у зв'язку з ним; 2) як юрисдикційна та інша охоронна діяльність уповноважених органів держави й інших суб'єктів; 3) як уся правозастосовна й правотворча діяльність компетентних органів («організаційні суспільні відносини», що складаються у процесі правотворчості й правозастосування); 4) як процес реалізації матеріально-правових норм безвідносно до форм такої реалізації (у цьому випадку важко визначити межу між матеріальними й процесуальними явищами в праві); 5) як будь-яку юридичну діяльність державних органів (правотворчу, правозастосовну, контрольну, установчу, розпорядчу) [8, с. 41–42].

Діяльність органів публічної влади є неможливою без втілення її в задалегідь передбачену форму. Це визначає в демократичній, цивілізованій державі її відповідність законодавству, контрольованість, захищеність громадян від сваволі чиновників, протизаконних репресивних заходів. Порядок здійснення тієї або іншої діяльності органами влади в межах своїх повноважень не може бути ефективно реалізований, по-перше, без визначення вектора напрямку, стадій, тимчасових й інших умов;

по-друге, без вираження тієї або іншої дії в юридичних актах, що супроводжують процесуальну форму; по-третє, без можливості контролю з боку держави й суспільства. Саме інтереси окремих громадян, суспільства, держави покликані забезпечити процесуально-правове регулювання. Цим і пояснюється необхідність удосконалення механізму реалізації процесуально-правових норм.

У зв'язку із цим, розглядаючи юридичний процес у широкому розумінні, слід погодитися з В.М. Горшеньовим, який розрізняє такі види юридичного процесу: установчий, правотворчий, правозастосовний та контрольний.

Установчий процес визначається як діяльність уповноважених органів держави, посадових осіб і громадських організацій щодо реалізації норм матеріального права, що встановлюють їхні права з формування, ліквідації чи перебудови органів держави, призначення або звільнення посадових осіб та інших суб'єктів управління [2, с. 64–65]. Проявляється подібного роду діяльність насамперед у здійсненні дій із підготовки умов, організації, проведення виборів чи призначення керуючих суб'єктів і затвердження відповідних установчих результатів.

Визначаючи поняття «установчий юридичний процес», слід звернути увагу на ту обставину, що проблема правового регулювання установчо-організаційної діяльності нерозривно пов'язана з єдністю процесу, вивчається та досліджується на базі теорії юридичного процесу [9, с. 3–10; 2, с. 65–69]. Управлінська діяльність зі створення чи реформування органів публічної влади, яка перебуває у сфері неюрисдикційного процесу, вимагає грамотних та обґрунтованих теоретичних висновків щодо процесу. Саме такого глибокого теоретичного підходу потребують усі вище зазначені види юридичного процесу, у тому числі й установчий.

Установчою діяльністю в публічно-правовій сфері покликані займатися спеціальні суб'єкти: органи та посадові особи державної влади й місцевого самоврядування, міжнародні організації. Як правило, у рамках держав і державоподібних утворень питання про суб'єктів установчого процесу звужується до органів і посадових осіб. Проте питання про населення як носія народного суверенітету, у тому числі й щодо формування органів влади та управління, а отже, про розгляд його як суб'єкта установчого процесу, у юридичній літературі залишається відкритим.

Установча юридична процесуальна діяльність пов'язана з реалізацією повноважень суб'єктами публічної влади, наданих їм для створення органів та установ, що забезпечують діяльність державного або муніципального управління, а також для створення нових посад та призначення на них. Без наділення суб'єкта публічної влади установчими повноваженнями неможлива сама установча діяльність. У цьому разі такого роду установча діяльність проводилася би в довільному неконтрольованому порядку, який може бути обумовленим самим суб'єктом за власним розсудом. У зв'язку з юридичним та практичним значенням установчої діяльності фіксація подібного роду повноважень у нормативно-правовій або в низці випадків індивідуально-правової форми є необхідною.

Головною ознакою юридичного процесу є те, що він являє собою юридичну діяльність як за змістом, так і за результатами. На відміну від правозастосовної діяльності, орієнтованої на вирішення конкретних юридичних питань і винесення за ними індивідуальних рішень, спрямованої продовжити в казуальній формі загальне правове регулювання, установча діяльність передбачає реалізацію у формі застосування норм матеріального права. При цьому установча діяльність встановлює повнова-

ження з формування, ліквідації чи реформування органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів права.

Установчий процес має правонаділяючу складову, що характеризує компетенцію публічних органів зі створення суб'єктів права та містить у собі, крім повноважень, також певні права, обов'язки та заборони.

В умовах здійснення установчої діяльності органів влади знаходить своє вираження комплекс правореалізаційних форм: поряд із правозастосуванням у ній прослідковуються й інші форми – дотримання заборон (наприклад, на суміщення посад), виконання обов'язків (з приводу створення органів і посад, передбачених чинним законодавством в імперативно-зобов'язуючому виді), використання прав (надавати власні варіанти організації діяльності створюваних органів).

Юридичний процес у найбільш широкому розумінні можна визначити як діяльність держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, інших суб'єктів юридичних відносин з розробки правових норм та реалізації їх змісту, у необхідних випадках забезпечене діями інших осіб та органів із метою врегулювання життя суспільства, здійснення правопорядку. У вузькому, практичному розумінні, юридичний процес розглядається як сукупність здійснюваних суб'єктами права в певній послідовності пов'язаних між собою юридично значимих дій, спрямованих на нормативне регулювання якого-небудь відношення або вирішення на основі норм матеріального права конкретної справи, і як сукупність правовідносин, що виникають на основі цих дій і відповідних процесуальних норм [10, с. 7, 35].

Оскільки установчий процес є за змістом та результатами юридичною діяльністю, він є неможливим без усебічного спеціального правового регулювання з урахуванням усіх можливих деталей. Це регулювання, як правило, досягається за допомогою процесуальних норм, що закріплюють процесуальні форми, необхідні для існування матеріального права, і створюють у своїй сукупності сферу процесуального права [11, с. 315]. Особливості процесуального права визначаються насамперед потребами технології, організації процесу реалізації норм матеріального права. Особливим є також предмет процесуального права, який включає в себе суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації норм різних галузей права [12, с. 334–335]. Головна особливість процесуально-правових норм полягає в їх соціальній орієнтованості, яка обумовлена необхідністю здійснення юридичної діяльності, тоді як матеріальні норми є об'єктивними. Процесуально-правові норми, що регламентують установчий процес, покликані визначити його порядок щодо формування, реорганізації та ліквідації органів, установ і посад. При цьому, як правило, одночасно встановлюються процесуальні правила формування органів, їх компетенція, що вже належать до матеріальних правових положень.

Законодавство також не робить чіткого розмежування між матеріальними та процесуальними проявами. Слід зауважити, що більшість як законодавчих, так і інших нормативно-правових актів створені без такого роду розмежування. Свого часу відзначалося: «Те, що в одному законодавчому акті часто об'єднуються і в матеріальні, і процесуальні норми, пояснюється двома причинами: або тим, що законодавець керувався інтересами зручності користування такими нормативними актами, або тим, що ще не знайдені більш зручні форми об'єктивації процесуальних норм» [4, с. 40].

Подібна ситуація, можливо, пов'язана ще й із рівнем, ступенем розвитку законодавства, регулюючого ті чи інші питання. Від цих факторів залежить його спеціалізація, необхідність

та можливість прийняття окремого (кодифікованого чи некодифікованого) нормативного акта.

Згідно з думкою, що склалася у вітчизняній правничій літературі, процесуальне право – сукупність правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративно-го та інших галузей права [13, с. 186–187].

Процесуальне право в широкому розумінні являє собою регламентацію процедурно-організаційної діяльності суб'єктів права, включаючи процесуальні форми, процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальний режим. Процесуально-правові норми виступають свого роду необхідними посередниками під час здійснення тих чи інших правових дій.

Таким чином, процесуальне право нерозривно пов'язане з матеріальним правом. Воно надає енергію матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення та захисту останнього. Норми процесуального права в одних випадках мають галузеву кодифікацію (Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України), а в інших – знаходяться в законах та інших нормативно-правових актах разом із нормами матеріального права. Прикладом такого роду «змішаного» акта є Конституція України. У ній, зокрема, зафіксовано повноваження органів усіх гілок державної влади (матеріальні норми), а також порядок утворення та діяльності цих органів (процесуальні норми). Практична дія норм процесуального права передбачає наявність спеціального механізму. В одних випадках він не виокремлюється в самостійну систему, а в інших – для цього утворюються спеціальні органи, зокрема судові. Процесуальне право є обов'язковим алгоритмом їх правомірної діяльності щодо забезпечення реалізації норм матеріального права.

Висновки. Отже, установчий юридичний процес являє собою складне матеріально-процесуальне утворення, що базується на взаємодії матеріальних і процесуальних правових норм і відповідних їм правовідносин, які є результатом правового регулювання та складаються в певній послідовності, спрямовані на формування, ліквідацію чи реорганізацію органів, установ, посадових осіб та інших суб'єктів права, а також виступають як особливий нормативний порядок здійснення владної управлінської діяльності щодо реалізації відповідних правових норм.

Підставами виникнення цього виду юридичного процесу є відповідні юридичні факти чи юридичний стан (закінчення строку повноважень органів держави чи строку призначення посадових осіб). Як кінцевий юридичний наслідок у такому разі виступає поява нового або реорганізованого органу держави, призначення посадової особи чи іншого управлінського суб'єкта. Наслідок може бути виражений і в ліквідації конкретного суб'єкта права.

Найбільш поширеним видом установчого процесу є діяльність щодо виборів представницьких органів держави, призначення посадових осіб тощо. В установчому процесі можна дослідити основні елементи процесуальної форми, які поєднують специфічні риси та особливості кожного різновиду.

Установчий процес слід розглядати також у плані процесуального режиму, оскільки юридична атмосфера формування органів держави, посадових осіб і суб'єктів права носить різний характер і має прояв за різних умов. У загальнотеоретичному аспекті режим установчого процесу можна уявити в такому варіанті, який насамперед відокремлює специфіку формування органів держави чи суб'єктів права залежно від їх субординаційного положення в структурі механізму держави. Слід виокремити такі види установчих режимів: публічний режим – вибори всіх представницьких органів держави; режим призначення та виборів виконавчо-розпоряджувальних

органів; режим призначення посадових осіб; режим порядку утворення юридичних осіб (розпоряджувальний, дозвільний та явочно-нормативний).

Література:

1. Баландин В.Н. О видах юридического процесса / В.Н. Баландин, А.А. Павлушина // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 22–33.
2. Теория юридического процесса / [В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников и др.] ; под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х. : Вища школа ; изд-во при ХГУ, 1985. – 192 с.
3. Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса / М.В. Максютин ; под ред. В.И. Авсеенко. – М. : Московский психолого-социальный институт, 2004. – 199 с.
4. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 280 с.
5. Касумов Ф.З. Конституционные основы юридического процесса / Ф.З. Касумов // Советское государство и право. – 1981. – № 6. – С. 138–142.
6. Горшенев В.М. Природа юридического процесса как комплексной системы / В.М. Горшенев // Актуальные проблемы юридического процесса в общественном государстве : сборник научных трудов. – Ярославль : ЯрГУ, 1980. – С. 3–15.
7. Гадальщина З.И. О некоторых актуальных проблемах административно-процессуального права / З.И. Гадальщина // Актуальные проблемы юридической науки и образования на современном этапе. – Казань : Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2003. – С. 119–125.
8. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 240 с.
9. Горшенев В.М. О разновидностях юридического процесса / В.М. Горшенев // Актуальные проблемы юридического процесса в общественном государстве: сборник научных трудов. – Вып. 1. – Ярославль : ЯрГУ, 1979. – С. 3–10.
10. Решетов Ю.С. Реализация норм советского права (системный анализ) / Ю.С. Решетов. – Казань : Изд. Казанского университета, 1989. – 159 с.
11. Комаров С.А. Общая теория государства и права : [учебник] / С.А. Комаров. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 512 с.
12. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. – Изд. 3-е, перераб. и доп. / М.Н. Марченко. – М. : ИКД «Зерцало», 2001. – Т. 2 – 2001. – 528 с.
13. Шемшученко Ю.С. Процессуальное право / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – С. 186–187.

Слинько Д. В. Общетеоретическая характеристика учредительного процесса

Аннотация. Статья посвящена исследованию учредительного процесса как разновидности юридического процесса, изучению подходов к рассмотрению данных категорий и их сущности, которые сложились в юридической науке. На основании теоретического анализа юридической литературы определены особенности проявления учредительного процесса в деятельности органов внутренних дел, рассмотрены его основные черты.

Ключевые слова: юридический процесс, учредительный процесс, процессуальная форма, процессуальный режим, правоприменительная деятельность, юридическая деятельность, материальные и процессуальные нормы, органы внутренних дел.

Slinko D. General theoretical description of the constituent process

Summary. The article investigates the constituent process as a form of legal process, the study of approaches for dealing with these categories and entities that have developed in legal science. Based on the theoretical analysis of legal literature displays certain features of the constituent process in the internal affairs bodies, considered its main features.

Key words: legal process, constitutive process, procedural form, procedural regime, enforcement activities, legal activity, substantive and procedural rules, bodies of internal affairs.