

ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ



Тернавська Вікторія Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових
експертиз

Національної академії правових наук України

Конституційно-правова політика держави спрямована на належне забезпечення прав та свобод усіх учасників суспільних відносин. Однак досягнення цієї важливої мети потребує не лише прийняття необхідних і якісних нормативно-правових актів, але й зумовлюється ефективною практикою реалізації правових приписів.

В статті досліджується питання правозастосування як однією з найважливіших форм реалізації права та важливої форми реалізації конституційно-правової політики держави. Аналізуються недоліки сьогоденної правозастосовної практики, що зумовлені як недодержанням правил юридичної технології ведення правозастосовної діяльності та юридичної техніки написання правозастосовних актів, так і низькою якістю правового інструментарію. Інструментами удосконалення механізму правового регулювання визначаються не лише якісні та ефективні нормативно-правові акти, прийняті внаслідок плідної співпраці суб'єктів правотворчої і правозастосовної діяльності, але й науково обґрунтована правозастосовна політика, яка визначає основні напрями стратегії і тактики державного управління у сфері реалізації правових норм та має на меті оптимізацію правозастосовного процесу.

Робиться висновок, що правозастосування є важливим елементом правореалізаційної форми фактичного втілення конституційно-правової політики України, а науково обґрунтована правозастосовна політика виступає необхідною гарантією практичного забезпечення прав та свобод особи, зміцнення законності і правопорядку, вирішення інших життєво важливих задач. Акцентується увага на тому, що правозастосовна політика не є самостійним явищем, а суто складовим компонентом такого складного, але цілісного та системного явища як правова політика держави, тобто це правова політика у сфері реалізації права. Дослідження правозастосовної політики повинно здійснюватися як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях, і в першу чергу на рівні конституційного права.

Ключові слова: правореалізація, ефективність правового регулювання, правозастосовні акти, розсуд, правозастосовна політика, конституційно-правова політика.

Ternavska Viktoriia. Law enforcement as form of implementing the constitutional and legal policy of Ukraine

The constitutional and legal policy of the state is directed at proper ensuring the rights and freedoms of all participants of social relations. However, the achievement of this important goal requires not only the adoption of necessary and qualitative normative legal acts, but is also stipulated by the effective practice of implementation of legal prescriptions.

The issue of law-enforcement as one of the most important forms of implementation of law and the important form of realization of the constitutional and legal policy of the state is studied at the article. The shortcomings of today's law enforcement practice are analyzed, which are caused both by non-observance of the legal technology rules of conducting law-enforcement activity and the legal technique of writing law-enforcement acts, and by the low quality of legal instruments. The instruments of improving the mechanism of legal regulation there defined not only the qualitative and effective normative legal acts, adopted as a result of fruitful cooperation of subjects of law-making and law-enforcement activity, but also theoretically substantiated law-enforcement policy, which determines the main directions of the strategy and tactics of state

administration in the field of implementating the legal norms and aims to optimize the law-enforcement process.

It is concluded that the law-enforcement is an important element of the law implementing form of the actual embodiment of the constitutional and legal policy of Ukraine, and a theoretically substantiated law-enforcement policy is a necessary guarantee of the practical provision of person's rights and freedoms, strengthening the law and order and solving other vital problems. Attention is focused on the fact that law-enforcement policy is not an independent phenomenon, but a purely constituent component of such a complex, but integral and system phenomenon as the legal policy of the state, that is, it is legal policy in the sphere of law-enforcement. The study of law-enforcement policy should be carried out both at the general theoretical and at the branch levels, and first of all at the level of constitutional law.

Key words: *law-enforcement, efficiency of legal regulation, law-enforcement acts, discretion, law-enforcement policy, constitutional and legal policy.*

На сучасному етапі державотворення пріоритетним напрямом розвитку Української держави є проведення низки демократичних перетворень у різних сферах життєдіяльності суспільства, основною метою яких є належне забезпечення прав та свобод усіх учасників суспільних відносин. На думку автора, подальший прогресивний розвиток правової системи України обумовлюється не лише успішними результатами правової реформи – прийняттям необхідних нормативно-правових актів, але й ефективною практикою реалізації правових приписів.

У механізмі правового регулювання правореалізація займає не менш важливе місце, ніж правотворення. У юридичній доктрині стверджується, що для розвитку сучасної правової системи необхідно акцентувати увагу не стільки на правотворчості, оскільки система національного законодавства в цілому сформована, а, відповідно, на удосконаленні механізму реалізації правових норм [1, с. 146; 2, с. 45, 151].

Реалізація правових норм визначається у вітчизняних юридичних джерелах у більшості випадків як втілення приписів правової норми у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів права [3, с. 409; 4, с. 305]. У загальній теорії права вирізняють такі види реалізації норм права, як використання, виконання, дотримання та застосування норм права. Однією із найважливіших форм реалізації права вважається застосування норм права [5, с. 453]. Такий підхід до правозастосування можна пояснити наступним. Застосування норм права уповноваженими державою органами влади та посадовими особами є необхідною організаційно-правовою передумо-

вою для інших форм реалізації правових норм суб'єктами права у визначених чинним законодавством випадках. Іншими словами, правозастосовна діяльність спрямована на організацію необхідних правових умов для використання учасниками суспільних відносин дозвільного права в своїх інтересах або в інтересах інших осіб чи суспільства; для правомірної поведінки учасників правовідносин; для виконання всіма фізичними і юридичними особами, управлінськими структурами нижчого рівня встановлених нормами права приписів [6, с. 8]. Отже, правозастосування визначається в юридичній літературі як «владно-організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, що виражається у процедурно-процесуальних формах, полягає в реалізації юридичних норм щодо конкретних життєвих випадків і конкретних суб'єктів, для вирішення юридичної справи, в результаті чого виникають, змінюються, припиняються або відновлюються юридичні права та юридичні обов'язки сторін у цих справах» [4, с. 307].

Засобами застосування правових норм є індивідуальні правомірні акти-дії та акти-документи державних органів, посадових осіб, громадських організацій і громадян. Правозастосовний акт, за визначенням П. Рабіновича, це «спосіб зовнішнього прояву формально обов'язкового правила поведінки індивідуального характеру, яке підтверджує, встановлює, змінює або скасовує суб'єктивні юридичні права й обов'язки персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації» [7, с. 134]. Змістом актів правозастосування є визначення та конкретизація наданих законом суб'єктивних прав, вимога щодо

правомірного їх використання, а також встановлених обов'язків щодо необхідності діяти певним чином у конкретній ситуації [8, с. 12]. С. Бобровник аргументовано зазначає, що правозастосовні акти-документи є невід'ємним елементом системи законодавства, оскільки джерелом змісту акта правозастосування є воля, яка закріплена в застосованій юридичній нормі, і воля, проявлена компетентним державним органом або посадовою особою реалізації права [9, с. 37, 41].

Застосування норм права є логічним продовженням нормативного регулювання, розпочатого на етапі продукування правових норм у процесі правотворчості [10, с. 6], та являє собою чітку, послідовну систему дій, що орієнтована на виконання функції правозабезпечення [11, с. 167]. Правозастосування викриває реальний стан правового життя суспільства, відзначає якість та недоліки правового інструментарію (явні та латентні). Застосування аналогії права чи аналогії закону у процесі правозастосовної діяльності допомагає долати прогалини в законодавстві, а застосування розсуду – колізії у праві, що дозволяє вирівнювати стан законності та в цілому підвищувати якість правової політики, а це все відображається на стані правового життя суспільства. Разом з тим, сьогоднішня правозастосовна практика має чимало недоліків, які зумовлюються наступними факторами.

По-перше, застосування норм права передбачає прийняття уповноваженою особою правозастосовного акта у суворо встановленому законом порядку з дотриманням принципів законності, соціальної справедливості, розумності, доцільності і обґрунтованості правозастосовних рішень, що приймаються по відношенню до конкретної особи чи випадку. Суб'єктами правозастосовної діяльності виступають лише державні органи і посадові особи, які уповноважені державою застосовувати право. Однак, в останній час суб'єктний склад правозастосування значно розширився: право застосовують активно, але не завжди законно, органи місцевого самоврядування, керівники приватних структур, громадських організацій. Свого часу П. Недбайло зазначав, що правозастосовні акти повинні прийматися лише

особами і організаціями, які уповноважені законом їх застосовувати; повинні бути вчинені цими особами і установами в межах їх правомочностей і в установленій законом формі; відповідати закону не тільки за формальними ознаками, але і по сутті відповідати цілям закону, що застосовується [12, с. 477–478].

По-друге, у процесі правозастосовної діяльності неминує виникає проблема дискреції повноважень посадових осіб при прийнятті відповідних рішень у межах своєї компетенції (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду) [13, с. 195], що часто негативно відображається на інтересах зацікавлених осіб. Так, наприклад, при наданні субсидії чи видачі ліцензії посадова особа на свій розсуд виносить позитивне чи негативне рішення, тим самим створюючи штучно адміністративні бар'єри, що перешкоджають суб'єктам права реалізовувати свої законні права та інтереси і породжують корупцію. Проблема полягає, на думку В. Котюка, у тому, що правильне застосування правових норм, прийняття правильних, законних рішень опосередковується наявністю у суб'єктів правозастосування високого рівня професійної підготовки і професійної правосвідомості, а також високого рівня правової, політичної і моральної культури [1, с. 147]. Схожої думки дотримується і О. Гуселев, який зазначає, що розсуд, крім врахування змісту правових норм та конкретних обставин їх застосування, безпосередньо залежить від «внутрішньої правової установки на цілісне сприйняття права як явища, його сутності та визначальних ознак, що опосередковується такими об'єктивними чинниками, як культурно-історичні традиції, цивілізаційні характеристики права як багатогранного феномену, які впливають на домінуюче сприйняття та розуміння права суб'єктами суспільних відносин, а відтак на вибір тієї форми для вирішення казусу, спору, справи, що найбільш відповідає пануючому у суспільстві традиційному розумінню права» [14, с. 474]. Натомість О. Гринь зауважує, що до зниження ефективності правового впливу ведуть як занадто широкі, так і занадто вузькі можливості щодо власного розсуду суб'єкта застосування норм права, ніж того вима-

гає специфіка об'єктів правового регулювання [15, с. 70–71].

По-третє, непоодинокими є випадки прийняття правозастосовних актів з порушенням як матеріального, так і процесуального права [16, с. 190]. Особливо хочеться відмітити в цьому проблемному питанні правозастосовну діяльність органів судової влади, які є останньою і провідною інстанцією щодо встановлення істини. Судді доволі часто при вирішенні ідентичних юридичних питань застосовують по-різному правові норми, порушуючи тим самим такі конституційні принципи, як верховенство права, законність та рівність усіх учасників судового процесу перед законом та судом.

Разом з тим, заради справедливості слід зазначити, що не сприяє ефективності правозастосовної практики і якість правового інструментарію. Так, у процесі проектування відповідних нормативно-правових актів, що встановлюють права та свободи особи, не завжди враховується реальна можливість їх практичної реалізації, як і виконання покладених обов'язків. На думку фахівців, така юридична практика не тільки не сприятиме становленню законності та правопорядку в суспільстві, але й призведе до руйнування єдності та цілісності континууму соціальної нормативності [17, с. 16], що апіорі є шкідливою для процесу забезпечення прав людини в Україні [18, с. 42]. Як слушно зауважує О. Гринь, ефективність правозастосовних актів характеризується співвідношенням між результатами індивідуального регулювання та метою норми права, при якому в акті застосування норм права в межах закону використані відповідні можливості для власного розсуду суб'єкта застосування норм права, ліквідовані прогалини в законі та усунені інші недоліки [15, с. 71].

Породжений такими недоліками правотворчої та правозастосовної діяльності правовий конфлікт [19] потребує свого логічного вирішення шляхом удосконалення механізму правового регулювання. Інструментами такого удосконалення є не лише якісні та ефективні нормативно-правові акти, зпродуковані у процесі плідної співпраці суб'єктів правотворчої і правозастосовної діяльності, але й науково

обґрунтована правозастосовна політика. В юридичній літературі справедливо наголошується, що «сама практика правового регулювання змушує державну владу виробляти певні пріоритети у сфері реалізації прийнятого законодавства, зосереджувати політичні зусилля на тих чи інших ділянках, спрямовувати і координувати правозастосовну діяльність згідно зі стратегічними цілями та поточними задачами держави, тобто виробляти і втілювати в життя конкретну правозастосовну політику» [20, с. 265].

Правозастосовна політика визначається в юридичній літературі як науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, спрямована на визначення стратегії і тактики механізму правозастосування, на створення необхідних умов для ефективної правозастосовної роботи [21, с. 242].

Формою втілення правозастосовної політики є правові акти-документи концептуального характеру Міністерства юстиції України, вищих судових органів, інших судів у системі судоустрою України, які узагальнюють практику реалізації права учасниками суспільних відносин, у тому числі застосування норм права уповноваженими державою суб'єктами, та правові позиції щодо належного застосування норм діючого права. Так, Верховний Суд у межах своїх повноважень надає судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики з метою забезпечення однаковості та правильності у розумінні і застосуванні всіма судами у системі судоустрою України абстрактно-загальних норм та приписів законів.

Засобами правозастосовної політики є правозастосовна юридична техніка, експертиза правових актів, правовий моніторинг реалізації юридичних норм та правозастосовної діяльності. На глибоке переконання Л. Пригари, «сама юридична техніка є тим інститутом, що надає змогу не лише сформулювати зміст юридичного документа, а й забезпечити адекватне усвідомлення суб'єктами змісту правової вимоги, можливість коригування тих або інших правовідносини у відповідності до

вимог правової норми» [8, с. 3]. Правозастосовна політика має своїм завданням удосконалювати юридичну техніку правозастосування, яка на сьогоднішній день є найменш розробленою, про що справедливо наголошується в юридичній доктрині [22, с. 42]. Зокрема, йдеться про чітке визначення вимог юридико-технічного характеру, що стосуються оптимізації текстів актів правозастосування (уніфікація та регламентація), які становитимуть своєрідну форму кліше, а також мови, стилю та термінології юридичних документів.

Таким чином, підсумовуючи все вищесказане, можна зазначити, що правозастосування є важливим елементом правореалізаційної форми фактичного втілення в життя конституційно-правової політики України, оскільки передбачає виконання задач щодо демократизації суспільного життя, побудови правової держави, зміцнення законності і правопорядку, забез-

печення прав та свобод людини і громадянина, що і становить справжній сенс застосування законів.

Забезпечення належної та законної правозастосовної практики потребує науково обґрунтованої правозастосовної політики, яка сприятиме удосконаленню механізму правозастосування, створенню необхідних умов для однакового застосування правових норм в інтересах кожної особи незалежно від зміни соціально-економічних умов, а також політичних пріоритетів. Разом з тим, слід зауважити, що правозастосовна політика не є самостійним явищем, а суто складовим компонентом такого складного, але цілісного та системного явища як правова політика держави, тобто це правова політика у сфері реалізації права. Дослідження правозастосовної політики повинно здійснюватися як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях, і в першу чергу на рівні конституційного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. Посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
2. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 224 с.
3. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: Підручник. К.: Кондор, 2005. 609 с.
4. Теорія держави і права : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
6. Семчик В. І. Проблеми реалізації права. *Альманах права*. 2011. Вип. 2. С. 8–11.
7. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Навчальний посібник. Видання 5-е, зі змінами. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
8. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 19 с.
9. Бобровник С. В. Правозастосовні акти: природа, сутність та місце в системі законодавства. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 35–43.
10. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Київ, 2007. 21 с.
11. Атаманова Н. Проблемні питання застосування норм права. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 164–169.
12. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М.: Юридическая литература, 1960. 512 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2: Д – Й. 744 с.
14. Геселев О. В. Проблеми взаємодії праворозуміння та розсуду правозастосувача при обґрунтуванні процесуальних рішень у кримінальному судочинстві. Філософсько-правовий аналіз. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 473–479.

15. Гринь О. Д. До питання про ефективність правозастосовних актів. *Митна справа*. Одеса, 2015. № 2 (2.2). С. 64–71.
16. Ковальчук О. Правова політика і форми її реалізації. *Правова політика в Україні: питання теорії та практики: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 24 жовтня 2014 року): в 2 т. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. Т. 1. С. 188–190.
17. Оніщенко Н. М., Сунегін С. О. Правова політика: чинники удосконалення законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 1. С. 13–17.
18. Харчук Р. С. Окремі проблеми правотворчої діяльності органів виконавчої влади як складової механізму забезпечення прав людини в Україні. *Право та інновації*. 2016. № 3 (15). С. 41–45.
19. Бобровник С. В. Компромiс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: Монографія. К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. 384 с.
20. Рудковський В. А. Правова політика и осуществление права : монографія / под ред. Н. Н. Вопленко. Волгоград: ВА МВД России, 2009. 336 с.
21. Малько А. В., Затонский В. А. Правовая политика: основы теории и практики: учебно-методический комплекс. Москва : Проспект, 2015. 352 с.
22. Шутак І. Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 63. С. 37–45.