

УДК 340.132.6

Гринь О. Д., к.ю.н., доцент кафедри загально правових дисциплін та міжнародного права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

До питання про ефективність правозастосовних актів

У роботі здійснено характеристику й аналіз правозастосовних актів. Встановлено, що правозастосовний акт — це формально-обов'язкове правило поведінки, яке має державно-владний індивідуальний характер і спрямоване на конкретизацію правового регулювання (зміна, припинення, встановлення або підтвердження юридичних прав і обов'язків) правовідносин персоналізованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Визначено види, принципи реалізації, вимоги правильного застосування та особливості ефективності застосування правозастосовних актів, а також перспективи розвитку юридичної науки у цій сфері.

Ключові слова: правозастосування, реалізація норм права, акти правозастосування, правовий акт, нормативно-правовий акт, інтерпретаційний акт, ефективність застосування.

В работе осуществлена характеристика и анализ правоприменительных актов. Установлено, что правоприменительный акт — это формально-обязательное правило поведения, которое имеет государственно-властный индивидуальный характер и направлено на конкретизацию правового регулирования (изменение, прекращение, установления или подтверждения юридических прав и обязанностей) правоотношений персонализированных субъектов в конкретной жизненной ситуации. Определены понятие, виды, принципы реализации, требования правильного применения и особенности эффективности применения правоприменительных актов, а также перспективы развития юридической науки в этой сфере.

Ключевые слова: правоприменение, реализация норм права, акты правоприменения, правовой акт, нормативно-правовой акт, интерпретационный акт, эффективность применения.

The work carried characterization and analysis of enforcement acts. Found that enforcement act — a formal mandatory rule of conduct, which has state-powerful individual character and aims to specification regulation (change, suspension, establish or prove the legal rights and obligations) personalized legal entities in a particular situation. Thus, the publication of the concepts, types, principles of implementation, correct application requirements and characteristics of effectiveness of law enforcement acts and prospects of development of jurisprudence in this area.

Key words: law enforcement, the implementation of the law, acts of law, legal act, legal act, interpretive act, efficacy.

Постановка проблеми. Становлення громадянського суспільства та побудова демократичної правової держави зумовлюють необхідність комплексного дослідження теоретико-правових засад ефективності законодавства. Перш за все, таке дослідження необхідне для вирішення актуальної на сьогодні проблеми практичного застосування законодавчих та інших нормативно-правових актів. Потрібно зазначити, що вирішення проблеми ефективності правозастосовних актів потребує детального вивчення та аналізу існуючих в юридичній літературі підходів щодо визначення поняття та змісту цього поняття, з'ясування його критеріїв та ознак.

Про ефективність українських правозастосовних актів в цілому важко вести мову, оскільки в кожному окремому випадку ефективність регулювання правовідносин тим чи іншим нормативно-правовим актом може суттєво відрізнятися. Разом з тим, не зважаючи на певні проблеми ефективності таких актів, правозастосовна практика свідчить про те, що окремі правові акти є досить ефективними.

Оскільки правозастосування є однією із форм реалізації права, то у першу чергу

мова повинна йти про застосування законодавчих і підзаконних актів, оскільки правозастосовні органи орієнтуються на нормативні акти, а не на право і його принципи. Таким чином, реалізація права, як форма правозастосування, здійснюється за допомогою правозастосовних актів.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню питань ефективності застосування норм права та безпосередньо правозастосовних актів присвячена досить велика кількість наукових праць. Зокрема, дану сферу досліджували Бонк Є.Л., Головченко В.В., Козлов В.О., Миронова Г., Полєніна С.В., Оніщенко Н.М., Рабінович П.М., Старостюк А.В., Федосова В. А., Шикін Є. П.

Метою даної наукової публікації є характеристика правозастосовних актів, їх поняття, видів, вимог та особливостей ефективності застосування таких актів.

Виклад основного матеріалу. Будь-який процес застосування правових норм завершується прийняттям рішення у справі в загальному плані, хоча вони мають різні види і назви. Перш ніж розглянути питання ефективності правозастосовних актів, потрібно підкреслити, що в теорії і практиці можна зустріти три види різноманітних актів, які мають правовий характер. Всі ці акти охоплюються одним поняттям «правовий акт». У правовій системі до них відносяться: нормативно-правові акти (закони і підзаконні нормативні акти), інтерпретаційні акти (акти тлумачення правових норм) і індивідуальні акти застосування правових норм. Крім того, термін «правовий акт» включає, на думку професора Алексеєва С.С., правомірну дію (поведінку), тобто юридичний факт, який являється основою тих чи інших правових наслідків. Крім актів застосування правових норм він також виділяє акти реалізації прав і обов'язків (договори, інші акти — документи, які виражають автономні рішення окремих осіб, правомірні дії, які завершують дію механізму правового регулювання) [1, с. 57]. Таким чином, існує два види нормативно-правових актів і два види індивідуальних актів застосування і реалізації правових норм, які можна віднести до однієї групи — індивідуальні акти реалізації і застосування правових норм.

Рішення у справі можна охарактеризувати з декількох позицій: як формально-логічний процес; як творчий процес; як державно-владна діяльність компетентних органів. З формально-логічної сторони рішення юридичної справи являє собою умовивід, в якому конкретні факти (обставини справи) співвідносяться з нормою права, тобто фактична і юридична основа застосування права співпадають. Норми права тут виступають основою підставою для застосування їх до конкретних обставин справи. Рішення у справі складається із багатьох малих рішень з окремих юридичних фактів, які впливають на кінцеве рішення по застосуванню правових норм. Це відноситься, як правило, до складних справ. Наприклад, при кримінальному провадженні потрібно зібрати всі докази, оцінити всі обставини справи, на підставі яких прийняти рішення про передачу провадження до суду з обвинувальним висновком, чи закрити провадження з обставин, вказаних у законі. Прийняття рішень в кожній галузі права має свою специфіку. Ці рішення приймаються державними, громадськими чи приватними особами. Всі такі рішення називаються індивідуальними актами застосування правових норм. Вони можуть прийматись також найвищими посадовими особами держави. Наприклад, Президент України приймає Укази про нагородження орденами чи медалями окремої групи осіб, про присвоєння почесних звань, відзнак тощо. Аналогічні акти застосування правових норм може приймати Президія Верховної Ради, Кабінет Міністрів України.

Індивідуальні акти застосування правових норм на відміну від нормативно-правових і інтерпретаційних актів мають свої характерні ознаки:

1) вони мають державно-владний, обов'язковий характер лише для суб'єктів конкретних правовідносин у тій чи іншій справі. Інші правові акти мають загально-обов'язковий характер;

2) вони можуть прийматись всіма державними органами, громадськими чи приватними юридичними особами і мають формальний (юридичний) характер. Інші правові акти приймаються тільки компетентними державними органами;

3) такі акти мають індивідуально-персоніфікований характер, їх дія розрахована на конкретизацію регулювання лише окремого конкретного випадку, тому їх юридична дія вичерпується одноразовою реалізацією. Цей акт має силу до того часу, поки не реалізується. Він не може мати юридичної сили стосовно інших конкретних справ і правовідносин;

4) такі акти не мають зворотньої дії в часі, тобто вони не розповсюджують своєї дії на попередні факти, справи і правовідносини, а також не розповсюджуються на обставини, які виникли після прийняття даного акту;

5) такі акти на відміну від інших правових актів можуть бути оскаржені зацікавленими сторонами у вищестоящі державні органи чи в судовому порядку;

6) індивідуально-правові акти можуть бути виражені в письмовій, усній або конклюдентній формах (наприклад, мовчазна згода) або у вигляді фізичних вольових дій.

На підставі викладеного можна дати визначення правозастосовного акту. Акт застосування норм права – це формально-обов'язкове правило поведінки, яке має державно-владний індивідуальний характер і спрямоване на конкретизацію правового регулювання (зміну, припинення, встановлення або підтвердження юридичних прав і обов'язків) правовідносин персоніфікованих суб'єктів у конкретній життєвій ситуації.

Професор Алексєєв С.С. пише, що це акт-документ, в якому формально закріплюється рішення компетентного органу у юридичній справі [1, с. 72]. У підручниках і монографіях можна зустріти інші визначення правозастосовних актів. Крім того, в процесі застосування правових норм потрібно враховувати, що такі акти часто можуть мати характер юридичних фактів.

У процесі правозастосовної діяльності приймається надзвичайно багато актів застосування правових норм. Всіх їх можна класифікувати за різними критеріями. Найкращу класифікацію таких актів дає професор Рабінович П.М.:

1. За суб'єктами їх прийняття: акти глави держави (Президента), акти Кабінету Міністрів, акти Верховної Ради України і її Президії, акти місцевих представницьких органів державної влади, органів управління – міністерств, відомств, судових органів, контрольно-наглядових органів, підприємств і організацій, органів громадських об'єднань і приватних юридичних осіб.

2. За галузевою приналежністю норм права, які застосовуються: цивільно-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові, акти трудового права тощо.

3. За юридичною формою і назвою: постанови, укази, розпорядження, рішення, накази, ухвали, протести, подання, висновки, вирок тощо.

4. За соціальною функцією у правовому регулюванні: регулятивні, охоронні.

5. За характером індивідуальних приписів: уповноважуючі, зобов'язуючі, забороняючі.

6. За характером юридичних наслідків: правоконстатуючі (правопідтверджуючі),

правовстановлюючі, правоприпиняючі.

7. За формою зовнішнього виразу: письмові, усні, конклюдентні [2, с. 72].

Класифікація правозастосовних актів може здійснюватися і по інших критеріях, в тому числі: залежно від елементу правової норми, яка застосовується; залежно від видів правових норм; залежно від видів правовідносин. Потрібно також виділити акти з застосування норм міжнародного права.

Між тим, застосування норм права досягає ефекту у разі виконання правозастосовними органами відповідних вимог. Вимоги до застосування норм права — це юридичні правила (умови), за допомогою яких правозастосовний орган втілює в життя принципи права. Систему вимог, які складають основу правильної реалізації правозастосовних актів, утворюють: законність, обґрунтованість, доцільність і справедливість.

Вимога законності полягає в тому, що застосування норм права здійснюється лише компетентними органами держави і посадовими особами, а в деяких випадках, які передбачені законом — громадськими організаціями; на основі норм права, які містяться у системі нормативно-правових актів; лише у випадках, які передбачені законом; згідно з процедурою, яка закріплена в нормах права.

Вимога обґрунтованості полягає в тому, що рішенням у справі повинно повністю відповідати обставинам справи, ґрунтуватися на вичерпному дослідженні та об'єктивній оцінці зібраних доказів.

Вимога доцільності передбачає можливість вибору одного з можливих варіантів рішення у межах відносно визначеної норми права. Можливість вибору того чи іншого варіанту поведінки і є тією свободою, яка поставлена законом у вузькі рамки, а саме: а) свобода вибору варіанта рішення обмежена нормою, яка підлягає застосуванню; б) рішення повинно ґрунтуватися на достатніх доказах, які дають можливість винести обґрунтований акт застосування норм права; в) воно повинно бути доцільним, спрямованим на найбільш ефективну реалізацію норми права, вирішення справи без затягування, даремного виклику свідків тощо.

Вимога справедливості полягає у тому, що в процесі застосування норм права відбувається співставлення того, що було вкладено, здійснено і того що було одержано. Цей принцип містить в собі вимогу відповідності між практичним значенням індивідів або соціальних груп у житті суспільства і їх соціальним становищем, між їх правами і обов'язками, злочиним і покаранням.

Вимога гуманізму характеризується тим, що в процесі застосування норм права має відбуватися гуманне людяне ставлення суб'єктів, які наділені владою до тих осіб, щодо яких здійснюються владні функції

До конкретизуючих принципів правозастосовних актів належать такі принципи, як всебічність, повнота, об'єктивність, істинність.

Говорячи про ефективність правозастосовних актів, потрібно звернути увагу на питання співвідношення понять «ефективність правових норм» та «ефективність актів застосування норм права».

Ефективність правових норм — це співвідношення між фактичним результатом їх дії і тією соціальною метою, для досягнення якої вони були прийняті. Необхідно враховувати, що сам характер дії правових норм щодо досягнення відповідної мети може бути різний, а саме: так званий інформаційний, ідеологічний, загально-виховний вплив на індивідуальну, групову та суспільну свідомість; реалізація норм права шляхом їх дотримання, виконання і використання; державно-владна діяльність компетентних

органів та посадових осіб щодо застосування норм права. Отже, в одних випадках ефективність норми забезпечується лише шляхом її власної дії, а в інших — результатом дії щодо її застосування.

У науковій літературі зустрічаються різні погляди щодо мети правозастосовної діяльності і мети самих норм, які підлягають застосуванню. Так, наприклад, існує погляд, згідно з яким про ефективність правозастосування можна говорити, оскільки воно має свою, цілком визначену мету, яка відрізняється від інших засобів правового впливу. Якщо застосування правових норм використовується в силу необхідності — це означає, що на нього розраховують, від нього чекають цілком визначеного ефекту. Звідси випливає, що застосування норм права виступає в багатьох випадках як необхідна ланка в механізмі правового регулювання, виконує свої лише йому властиві функції. Головним для застосування є забезпечення дії права, а не якісь інші, хоча б і дуже важливі завдання. Воно використовується в процесі правового регулювання завжди, коли в цьому виникає необхідність.

У цьому випадку, при реалізації правозастосовного акта не виникає мета, що кардинально відмінна від тієї, яка характерна для норм права, що підлягають застосуванню. Діяльність щодо застосування норм права необхідно розглядати як засіб для досягнення тієї мети, яка стоїть перед нормою права. Мета застосування визначається вже самою нормативною основою механізму правового регулювання. Іншими словами, у застосування норм права не може бути іншої, не передбаченої правом мети. У випадках, коли в суб'єктів застосування норм права з'являється своя власна мета, яка відрізняється від мети характерної для норми, що застосовується це свідчить про те, що здійснюється спроба обійти закон. Якщо це знаходить своє реальне втілення в акті застосування норм права, то такий акт є неправомірним.

Отже, ефективність правозастосовних актів може оцінюватися лише з позицій досягнення тієї ж соціальної мети, що і ефективність норм права, які підлягають застосуванню.

У практичній діяльності існує досить багато норм, які містять імперативні веління і зобов'язують суб'єктів застосування до прийняття однозначних рішень. У таких ситуаціях роль суб'єктів застосування норм права обмежується пасивним проведенням у життя волі законодавця. Ніяких власних, творчих елементів в механізм правового регулювання процес застосування норм не вносить, оскільки можливості суб'єктів застосування норм права, чітко детерміновані змістом норми. Тому, в зазначених випадках, застосування норм права може лише забезпечити юридичну ефективність відповідних норм. Удосконалюючи процес застосування можна оптимізувати юридичну ефективність таких норм права, але не можна вплинути на їх ефективність соціальну, тобто ступінь досягнення соціальної мети норм. Тому в подібних випадках не можна говорити про соціальну ефективність актів застосування норм права. Застосування норм права тут в основному співпадає з такою формою реалізації права як виконання. Відмінність полягає лише в тому, що застосування передбачає видання правозастосовних актів.

Інша ситуація складається в процесі застосування норм, які дають можливість суб'єктам застосування обрати один з варіантів рішення з числа тих, які допускаються нормою права. Тут результати індивідуального регулювання, яке здійснюється суб'єктом правозастосування, можуть значною мірою вплинути на ступінь досягнення мети норм, які застосовуються і відповідно зробити свій «внесок» щодо ефективності правового регулювання. Ефективність правозастосовних актів досить чітко прояв-

ляється, наприклад, при застосуванні диспозитивних правових норм. Так, закон про кримінальну відповідальність встановлює перелік покарань та межі санкцій, а також містить перелік обставин, які пом'якшують та обтяжують покарання. Що ж стосується конкретизації санкцій, індивідуалізації покарання — це завдання діяльності щодо застосування норм права.

Ефективність правозастосовної діяльності проявляється в ситуаціях, коли норма права не цілком досконала і вимагає обмеженого або розширеного тлумачення, застосування аналогії закону і т.п. За таких умов відповідне рішення щодо застосування норм права творчо впливає на соціальний ефект правового регулювання в цілому.

Таким чином, доцільне застосування правових норм, яке містить відповідні можливості щодо власного розсуду суб'єкта застосування норм права, значною мірою впливає на досягнення мети норм права. Досліджувати ефективність правозастосування, як і ефективність норм, потрібно, співставляючи їх з метою відповідних правових приписів. Чим в більшій мірі буде проявляти себе ступінь досягнення мети норм за рахунок найбільш доцільного їх застосування, тим в більшій мірі буде проявлятися й ефективність процесу застосування норм права.

В юридичній літературі існують самі різноманітні комбінації умов ефективності правозастосовних актів.

Так, наприклад, Лазарев В.В. поділяє усі умови щодо ефективності правозастосовної діяльності на загальні та спеціальні. До загальних він відносить: економічні, політичні, культурні. А до числа спеціальних — соціальну значимість, обґрунтованість, досконалість правових норм, досконалість процесуальних норм щодо здійснення правозастосовної діяльності, встановлення законодавцем самої необхідності та меж правозастосування, законність, належну організацію правозастосовних органів, їх матеріально-технічне забезпечення [3, с. 49]. Такий поділ має як свої переваги, так і певні недоліки. До переваг можна віднести наявність чіткого поділу умов ефективного застосування норм права на загальні та спеціальні. Що ж стосується недоліків, то це проявляється в тому, що вони подані в неповному об'ємі (наприклад, відсутні умови щодо характеристики особи суб'єкта застосування норм права) й не зрозумілим залишається те, за яким принципом автор їх відбирав.

Тому, на нашу думку, більш вдала спроба щодо систематизації умов ефективності застосування норм права представлена Шикінім Є.П. За основу він взяв модель оптимального управління: мета — план — рішення — зворотний зв'язок, побудувавши на базі цього саму модель умов ефективного застосування норм права, яка складається з наступних факторів: фактор оптимальної норми права (якість законодавства); фактор управління (рівень наукової організації праці суб'єкта застосування норм права); фактор мікросередовища (відносин між суб'єктом застосування норм права та членами колективу); суб'єктивний фактор (особисті риси суб'єкта застосування норм права); фактор середовища (знання, розуміння, одобрення права і правозастосування населенням, пропаганда права і т.д.); матеріально-технічний фактор (забезпечення суб'єкта застосування норм права приміщенням, транспортом і т.д.); фактор естетики (зовнішня оформлення та облаштування приміщення, естетична привабливість суб'єкта застосування норм права і т.д.) [4, с. 76].

Однак, і дана модель умов ефективності процесу застосування норм права не дає можливості побудувати чітку систему умов щодо ефективності правозастосування. Причиною цього є відсутність єдиної основи.

Виходячи з цих міркувань, на думку Старостюк А.В., при розробці загальної моделі умов ефективного застосування норм права необхідно, в першу чергу, враховувати якість дій щодо застосування норм права на всіх стадіях [5, с. 37]. Адже правозастосовний акт лише тоді може бути ефективним, коли до його прийняття виявлені всі необхідні фактичні обставини, правильно здійснений вибір та аналіз норм права, встановлена відповідність між нормативними умовами прийняття рішення і з'ясованими фактичними обставинами, об'єктивно обраний оптимальний варіант індивідуального рішення. У процесі побудови вказаної моделі необхідно також мати на увазі й те, що на ефективність індивідуального рішення можуть впливати і деякі організаційні моменти, які пов'язані з прийняттям таких рішень та їх реалізацією.

Окремі недоліки застосування норм права і випадки втрати його ефективності пов'язані з труднощами щодо одержання інформації про фактичні обставини справи. Така ситуація може виникати внаслідок того, що діючі правила фіксації відповідної інформації відображають, наприклад, не все явище в цілому, а лише якусь його частину. Але в більшості випадків труднощі щодо одержання достовірної інформації в іншому. Вони викликаються тим, що деякі особи бувають безпосередньо зацікавлені в приховуванні від суб'єкта застосування норм права дескриптивної інформації або в її викривленні. Вміння виявити подібні факти і здійснити процес доказування фактичних обставин справи є тут однією з найважливіших умов якості інформаційного забезпечення підготовки правозастосовних актів.

Негативно може вплинути на ефективність процесу застосування норм права і надлишок інформації щодо фактичних обставин справи, яка надходить до суб'єкта правозастосування. Ймовірність такої ситуації значно зростає в умовах широко використання комп'ютерних технологій, коли бази даних комп'ютерів можуть вибрати та зберегти безмежну кількість інформації.

Основною умовою ефективного процесу застосування норм права є висока якість відповідних нормативно-правових актів, яка сприяє високому якісному рівню правозастосування, усуваючи можливі помилки, які пов'язані з тлумаченням правових норм.

Однак таку залежність між якісними характеристиками нормативно-правових актів та якісним процесом застосування норм права не потрібно розглядати в тому розумінні, що при наявності низького якісного рівня нормативно-правових актів ефективності застосування норм права взагалі неможливо досягти. Саме низький якісний рівень законодавства іноді й визначає високу ефективність актів застосування норм права, за допомогою яких відбувається процес подолання в законодавстві окремих протиріч, застосовується аналогія закону і аналогія права, здійснюється обмежене або розширене тлумачення змісту правових норм, що сприяє проведенню в життя дійсної волі законодавця. Але, звичайно, така практика не виключає необхідності удосконалення законодавства, недоліки якого були виявлені в процесі застосування норм права.

Ще однією умовою ефективності правозастосовних актів є оптимальне співвідношення сфер нормативного та індивідуального регулювання. Основним критерієм розмежування між ними може бути таке правило – загальні властивості об'єктів правового впливу, характерні для правового регулювання даного виду суспільних відносин, повинні знайти відображення в нормі права; індивідуальні характеристики об'єктів, які також важливі для досягнення мети правового впливу, повинні відобразитися на рівні застосування норм права шляхом надання законом відповідних можливостей для

власного розсуду суб'єкта застосування, які необхідні для їх адекватного врахування. Зазначимо, 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 вимагає специфіка об'єктів правового регулювання.

Якість актів застосування норм права залежить не лише від особистих якостей суб'єкта застосування права (правосвідомості, юридичної підготовки, практичного досвіду і т.д.) та умов його праці та відпочинку (службова завантаженість, забезпечення відповідним транспортом, житлом тощо), а й від його зацікавленості у винесенні об'єктивних рішень. Аналіз діяльності щодо застосування норм права свідчить про те, що в ряді випадків досить складно забезпечити дійсну об'єктивність суб'єкта застосування правових норм, а іноді взагалі неможливо.

Висновок. Виходячи з викладеного можна сформулювати визначення ефективності правозастосовних актів, яке характеризується співвідношенням між результатами індивідуального регулювання і 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 усунуті інші недоліки.

Умовами покращення ефективності правозастосовних актів є виявлення всіх необхідних фактичних обставин, правильне здійснення вибору та аналізу норм права, встановлення відповідності між нормативними умовами прийняття рішення і з'ясованими фактичними обставинами, об'єктивне обрання оптимального варіанту індивідуального рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 320 с.
2. Рабінович П.М. Основы заглавной теории права та держави [навч. посібник] / П.М. Рабінович. — 5-те видання, зі змінами. — К.: Атіка. — 2001. — 176 с.
3. Старостюк А.В. Застосування норм права [Текст]: [навч. посібник] / А.В. Старостюк. — Ірпінь: [б.в.], 2007. — 137 с.
4. Общая теория права и государства: учебн. / под ред. В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2001. — 520 с.
5. Шикин Е.П. Основные условия эффективного применения права / Е.П. Шикин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — М., 1971. — 236 с.

