

ПРАВОЗАСТОСОВНА ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗМІСТУ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ

LAW-ENFORCEMENT FORM EXERCISE OF STATE FUNCTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION: INTERRELATION CONTENT OF LEGAL CATEGORIES

Мельничук С.М.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління та бізнес-адміністрування ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

У статті розглянуто правові категорії «правозастосовна форма здійснення функцій держави» та «публічне адміністрування». Розкрито їхній зміст. Виявлено взаємозв'язок досліджуваних явищ. З'ясовано вплив факторів на правозастосовну форму здійснення функцій держави. Сформульовано авторське визначення.

Ключові слова: правозастосовна форма правової діяльності, функції держави, держава, публічне адміністрування, суб'єкти правозастосування.

В статье рассмотрены правовые категории «правоприменительная форма осуществления функций государства» и «публичное администрирование». Раскрыто их содержание. Выявлена взаимосвязь изучаемых явлений. Выяснено влияние факторов на правоприменительную форму осуществления функций государства. Сформулировано авторское определение.

Ключевые слова: правоприменительная форма правовой деятельности, функции государства, государство, публичное администрирование, субъекты правоприменения.

In the article the legal category of «enforcement form of the state functions» and «public administration». Reveals their meaning. The interrelation of the phenomena studied. The influence factors on enforcement form of the functions of the state. Author's definition.

Key words: enforcement of legal form, functions of the state, government, public administration, subject of enforcement.

Постановка проблеми. На тлі глобальних змін, що відбуваються у нашій державі та, безсумнівно, стосуються усіх без винятку сфер життєдіяльності суспільства, правозастосовна форма правової діяльності здійснення функцій держави привертає увагу науковців та практиків. Структурна трансформація владних систем і механізмів виявляє недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції її розвитку та здійснює пошук нових адаптованих до новітнього світоустрою станів. Реформування систем, до яких входять правоохоронні, судові, органи контролю за законністю та забезпечення правопорядку, оперативного-управлінські органи, безпосередньо впливає на ефективність здійснення функцій держави та ставить перед правотворчими органами вкрай складні завдання. Адже оновлені суспільні відносини, новостворені органи вимагають належного правового оформлення як своїх компетенцій так і достатнього правового регулювання. За таких умов виникають нові зв'язки між усталеними правовими категоріями, що зумовлює актуальність їх дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним проблемам правозастосування та адміністрування у цій сфері приділяється досить значна увага в сучасній науковій літературі. Разом з тим значний масив досліджень базуються на концептуальних підходах, що склалися ще в радянський період розвитку юридичної науки. Багато питань щодо правозастосовної форми здійснення функцій держави усе ще залишаються малодослідженими та потребують урахування світових тенденцій розвитку.

Мета роботи полягає у спробі розкрити, в рамках наукової статті, зміст та взаємозв'язок досліджуваних категорій.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових джерел свідчить, що нині існує тенденція інтеграції різноманітних елементів управління в різноманітні системи, у тому числі й систему органів що здійснюють правозастосовну діяльність. Зазначені тенденції актуалізують подальші наукові пошуки у сфері упровадження новітніх управлінських технологій у сферу правозастосовної діяльності, оскільки від її ефективності залежить повнота здійснення функцій держави. Це правова форма здійснення державою своїх функцій, одна із форм державної діяльності, адже у даному випадку компетентний орган діє від імені держави і тільки тоді, коли виникає потреба втручання держави. Однією із ключових категорій, яка має відношення до з'ясування заданого співвідношення, є поняття «правозастосовна форма». Адже усі явища об'єктивної реальності мають зміст і форму, які взаємопов'язані між собою та впливають одне на одного. Публічне адміністрування має свої форми виразу, серед яких також присутня правозастосовна форма правової діяльності. Правозастосовна форма виступає зовнішнім вираженням конкретних дій, що здійснюються з метою реалізації функцій держави. Загальновідомо, що у теорії держави і права форми публічного адміністрування, в яких відображаються сутність і зміст діяльності держави в цілому, прийнято називати формами здійснення функцій держави.

Більшість науковців та практиків, у тому числі й В.Д. Цвік, визначають застосування права як право-

ву форму діяльності уповноважених на те органів держави і посадових осіб щодо реалізації приписів норм матеріального права відносно конкретних життєвих випадків шляхом винесення індивідуально-конкретних рішень [1, с. 361].

Є.Г. Бобрешов категорію «правозастосування» визначив як юридично цілісну, активну, творчу сукупність дій з реалізації права, що здійснюється чітко регламентованими повноважними органами (посадовими особами) державної влади в рамках формально закріплених процедурно-процесуальних форм, що спрямована на оформлення, кваліфікування і вирішення конкретних життєвих випадків в суспільних правовідносинах, що підлягають регулюванню та віднесені законом до компетенції таких органів. [2, с. 13].

Разом з тим автор наголошує на важливості правозастосування, яке займає важливе місце у загальному механізмі реалізації права у зв'язку із його особливостями, до яких відносить державно-владний характер та індивідуально-правовий підхід до вирішення конкретних справ.

З позицій адміністративного права, застосування норм права (видання ненормативних (індивідуальних) актів, видання актів застосування норм права (адміністративне розпорядництво) – основна форма публічного адміністрування. Правозастосовна форма діяльності публічної адміністрації пов'язана з виконанням законодавчих та інших нормативних правових актів з метою застосування норми права до конкретних життєвих обставин, тобто в рамках цієї форми відбувається розгляд і вирішення індивідуальних справ.

З'ясувавши зміст досліджуваної категорії, варто пам'ятати, що за допомогою правозастосовної діяльності здійснюється два завдання: організація виконання приписів правових норм; забезпечення реакції з боку державних органів за порушення приписів норм права. Публічне адміністрування у свою чергу також передбачає управління та реалізацію різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху до низу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ [3, с. 235].

У цьому контексті цікавою є позиція Т.С. Мартянової, яка під застосуванням права розуміє різновид управлінської діяльності, що вирізняється владним, підзаконним, творчим характером, має підвищену соціальну значущість і чинить виховну дію на суб'єктів правовідносин, у межах якої на основі норм права здійснюється індивідуально-правове регулювання [4, с. 10].

Однак розцінювання правозастосування як різновид суто управлінської діяльності є дискусійним. Разом з тим упровадження перспективних та модернових елементів публічного адміністрування у сферу правозастосовної діяльності здійснення функцій держави є доцільним.

Зокрема, сервісне адміністрування, або ідея адміністрації як служби сервісу, – це нове розуміння державних органів як структур, що надають послуги громадянам. Втім, така позиція прослідковується і в Законі України про Національну поліцію, де взагалі не міститься вказівка на правоохоронний чи правозастосовний орган. Так, у ч.1 ст. 1 зазначено: Національна поліція – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки [5].

Зрозуміло, що застосування права завжди викликано певним комплексом об'єктивних і суб'єктивних факторів, які за походженням можуть бути як зовнішніми так і внутрішніми. Однак варто зауважити, що у теорії держави і права недостатньо досліджені питання зумовленості правозастосовної діяльності внаслідок впливу факторів, не з'ясовані сама природа та особливості впливу факторів на правозастосування.

На наш погляд, державна політика опосередковано окреслюючи напрями діяльності держави здійснює суттєвий вплив і на правозастосовну діяльність. Вплив такого фактора на досліджувану категорію має як суб'єктивний, так і об'єктивний характер, що зумовлено суперечностями між загальним політичним змістом правових норм та індивідуальним характером їх застосування. Зважаючи на міжнародні процеси, в яких Україна є безпосереднім учасником, суттєвим фактором впливу на правозастосовну діяльність є і міжнародний вплив.

Погоджуємося з Л.М. Кельман у тому, що в сучасних умовах цей вплив виявляється у процесі впровадження нових соціально-політичних інститутів у національне законодавство та їх функціонування через правозастосовну діяльність. Зокрема, ці інститути (наприклад, місцеве самоврядування) передбачають передачу, делегування владних повноважень від органів держави до органів приватного спрямування, таким чином відбувається децентралізація системи виконавчої влади держави при одночасному визнанні нововведених соціально-політичних інститутів на рівні міжнародної спільноти демократичними [6, с. 15].

Попри все, розширення кола суб'єктів правозастосовної діяльності зовсім не означає, що правозастосування втрачає державно-владний характер, оскільки їх залучення до процесу застосування права відбувається лише на підставі закону і лише із санкції держави. Разом з тим перепроєктування організаційних структур і процедур, зокрема щодо спілкування із зовнішніми заінтересованими сторонами є вимогою світоустрою, що свідчить не лише про необхідність, а і про невідворотність зазначених змін у підходах до залучення громадськості до правозастосування.

Сучасні тенденції відображають перехід від концепції державоцентризму до проблем задоволення потреб людини як основного елемента державно-управлінської системи, для якого, власне, і функ-

ціонує держава, реалізується державна політика, функціонують органи державної влади, проводяться реформи. На шляху до підвищення ефективності правової діяльності за рахунок залучення громадянина-джерела визначають три ключові кроки: прозорість, участь, співпраця.

Аналізуючи різноманітні підходи до праворозуміння, В.В. Дума вважає, що в узагальненому вигляді під правозастосовною діяльністю варто розуміти юридичну цілісну систему послідовних, упорядкованих дій по реалізації права, що здійснюється особливим колом суб'єктів (державними органами та деякими недержавними організаціями, їх посадовими особами), наділеними владними повноваженнями і відбувається у певних процесуально-процедурних формах, що забезпечують належне застосування права [7, с. 14].

Таким чином, визначається, що застосування права здійснюється в суворо визначених законом процесуальних формах.

Разом з тим наведені вище визначення досліджуваної правової категорії до певної міри ілюструють неоднозначність наукової думки. Більше того, аналіз юридичних джерел свідчить про те, що у наукових дефініціях «правозастосовна діяльність» поєднуються як видові, так і родові ознаки, які використовуються правовою доктриною визначень. «Владна діяльність» та інші незначні варіації, «правова діяльність», «організаційно-правова діяльність» – ці поняття застосовуються як видова ознака із вказівкою на складність діяльності. Також низка вчених вдаються до вказівки на кінцевий результат – «вирішення справи» чи «прийняття правозастосовного акту», використовують родову ознаку «діяльність державних органів», «діяльність компетентних суб'єктів» тощо.

З огляду на зазначене, пропонуємо авторське поняття правозастосовна форма правової діяльності – це обумовлений правом та змістом напрямів діяльності держави нормативно-визначений процес діяльності компетентних органів державної влади, посадових осіб, а в окреслених чинним законодавством межах, способах й недержавних організацій із застосування правових приписів в чіткій процесуально-процедурній формі, результатом якої виступає акт правозастосування з метою ефективного здійснення функцій держави. Це формулювання оптимально відображає основні моменти в розумінні правозастосовної діяльності як правової форми здійснення функцій держави на сучасному етапі, оскільки розкриває зміст цієї правової форми діяльності держави та її спрямованість; відображає місце держави в політичній системі суспільства як первинного суб'єкта, однак вторинного, субсидіарного щодо особистості й громадянського суспільства інституції.

З цього приводу в наукових колах виникає дискусія, адже у проаналізованих вище дефініціях присутня вказівка, що правозастосовна діяльність властива тільки компетентним державним органам чи їх посадовим особам і ніяким чином не може

здійснюватися громадянами чи недержавними організаціями.

Як слушно зазначав А.Б. Венгеров, «громадянин право не застосовує, хоча в деяких випадках наділяється правомочностями активно перешкоджати протиправній поведінці іншої особи, наприклад у ситуації необхідної оборони» [8, с. 501].

Безумовно, громадяни активно підтримують заходи державних органів щодо втілення розпоряджень правових норм у життя, але тим не менш державно-владними повноваженнями не володіють і не можуть здійснювати застосування норм права, зазначає І.Я. Дюрягин [9, с. 32].

Варто визнати, що позиції Г. Федькіна та П. Нейдбайла, за якими припускалася можливість здійснення правозастосовної діяльності будь-якими суб'єктами (у т. ч. пересічними громадянами), з часом зазнали виправданої критики, так само, як і властива радянській правовій доктрині позиція (І. Фарбер, П. Галанза та ін.), що ґрунтувалася на визнанні правозастосовної діяльності прерогативою виключно державних органів [10, с. 23].

Як зазначає Л.М. Кельман, нині простежується тенденція до збільшення кола суб'єктів правозастосовної діяльності за рахунок зменшення кількості суб'єктів публічно-правового характеру та збільшення кількості приватноправових суб'єктів, що у свою чергу призводить до можливості визнання як суб'єкта правозастосовної діяльності фізичної та юридичної особи – громадянина. Таким чином, під впливом соціально-політичних факторів питома вага публічних норм знижується, і зростає питома вага приватних норм [6, с. 14].

Аналізуючи наукові джерела приходимо до висновку, що більшість науковців погоджуються в одному: правозастосування є необхідним для усунення перешкод, які виникають у процесі реалізації норм права у звичайних формах, і компенсує у такий спосіб нерозвиненість у суспільстві процесів саморегуляції. Адже правозастосуванням є операція не над нормою, а над фактом із використанням норми. Потреба у правозастосовній діяльності при регулюванні індивідуальних відносин пов'язується з наявністю відповідних державних інтересів. Ці інтереси адекватно відображають функції, що виконує держава. Функції іманентно властиві будь-якій державі й не зменшують обсягу індивідуального правозастосовного регулювання чи підкорення державою громадянського суспільства. Втім, нині відбувається суттєва зміна технологій здійснення функцій держави, за якої стратегічні функції залишаються за державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є формування довіри громадян, задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, шляхом здійснення моніторингу їхньої якості та впровадження прогресивних методів публічного адміністрування у сферу правозастосовної форми здійснення функцій держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
2. Бобрешов Є.Г. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.Г. Бобрешов. – К., 2011. – 21 с.
3. Лукянець Д.М. Форми реалізації державної влади в сучасній Україні // Правова держава : щорічник наукових праць. – Вип. 23. – К., 2012. – С. 233-239.
4. Мартянова Т.С. Розсуд суб'єктів правозастосовної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. / Т.С. Мартянова : Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2013. – 23 с.
5. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Офіційний вісник. – 2015. – № 63. – С. 33. – Стаття 2075.
6. Кельман Л.М. Соціально-політичні фактори впливу на правозастосовну діяльність : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л.М. Кельман ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 20 с.
7. Дума В.В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Дума ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
8. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М., 2007. – 501 с.
9. Дюринг И.Я. Применение норм советского права. – Саратов, 1993. – 95 с.
10. Бочаров Д.О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: Проблемні лекції // О.Д. Бочаров. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2006. – 73 с.