

СТАТТЯ НОМЕРА

УДК 340.13

С. М. ГУСАРОВ,

заслужений юрист України, доктор юридичних наук,
ректор Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто еволюцію підходів до класифікації функцій правозастосовної діяльності. Досліджено основні концепції, вироблені з цієї проблематики. На основі проведеного аналізу запропоновано авторську класифікацію функцій правозастосовної діяльності.

Ключові слова: правозастосування, функції, індивідуальна регламентація, правозабезпечення.

Gusarov, S.M. (2015), "Problems of classification of functions of law enforcement activities" ["Problemy klasyfikatsii funktsii pravozastosovnoi diialnosti"], *Pravo i Bezpeka*, No. 2, pp. 7–12.

Постановка проблеми. Питання визначення функцій правозастосовної діяльності привертало увагу численних дослідників у минулому, однак до сьогодні жоден з вироблених у процесі наукових дискусій підходів не набув загального визнання в науковому середовищі. У сучасних умовах питання правозастосування, у тому числі проблема чіткого визначення функцій такої діяльності, набувають все більшого практичного значення, втрачаючи характер суто теоретичної проблеми. Це пов'язано з радикальною зміною ситуації у правозастосуванні; реформування органів державної влади, у тому числі правоохоронних, децентралізація влади, внаслідок якої суттєво розширюються повноваження органів місцевого самоврядування, висувають підвищені вимоги до правозастосовної діяльності. Відповідно, зростає актуальність удосконалення правозастосовної техніки, врегулювання застосування правових норм органами державної влади та місцевого самоврядування. Водночас ці заходи неможливі без ґрунтовного дослідження та глибокого розуміння теоретичних основ правозастосовної діяльності, передусім її функцій, в яких виявляється її основне призначення.

Стан дослідження. Проблема визначення функцій правозастосовної діяльності привертала увагу С. С. Алексеєва, Є. В. Додіна, І. Я. Дюрягіна, В. М. Горшенєва, В. П. Реутова, О. О. Ушакова та ін. Результатом їхніх досліджень стало створення кількох «функціональних» концепцій, проте жодна з них не набула загального визнання в науковому світі, що свідчить про збереження проблеми визначення функцій правозастосовної діяльності. При цьому слід відмітити дещо необґрунтоване

зниження останніми роками інтересу дослідників до цієї проблеми, що визначає актуальність обраної тематики.

Мета цієї статті – розглянути еволюцію підходів до класифікації функцій правозастосовної діяльності, дослідити основні концепції, вироблені з цієї проблематики, провести відповідний аналіз та запропонувати авторську класифікацію функцій правозастосовної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Перед безпосереднім розглядом концепцій, вироблених стосовно класифікації функцій правозастосовної діяльності, уточнимо термінологію, що використовується в цій сфері.

У науковій літературі, присвяченій правозастосуванню, поширене ототожнення понять «індивідуальне регулювання» й «індивідуальна регламентація», яке, на нашу думку, є невірним. Поняттям «індивідуальне регулювання» охоплюється процес упорядкування суспільних відносин аж до досягнення їх фактичної упорядкованості. Його результатом має бути відповідність нормативним та індивідуальним правовим приписам тих реальних суспільних відносин і станів, що є предметом регулювання. У цьому нескладно пересвідчитися, проаналізувавши численні публікації, присвячені категоріям «правове регулювання» й «механізм правового регулювання».

Так, Р. К. Русинов послідовно виділяє в механізмі правового регулювання три складові: нормативну регламентацію (створення правових норм, тобто приписів загального характеру), індивідуальну регламентацію (створення конкретизованих індивідуальних приписів на основі правових норм) і фактичну реалізацію (що доволі часто потребує додаткового забезпечення в

формі контролю, заходів примусового характеру тощо) [1, с. 278].

У свою чергу, І. О. Галаган та інші автори колективної монографії, присвяченої специфіці процесуальних норм і відносин у «непроцесуальних галузях», стверджують про наявність у структурі правового регулювання чотирьох основних стадій: правотворчої (стадії створення юридичних норм), стадії загальної (інформаційної, психологічної, ціннісно-орієнтаційної) дії норм, стадії конкретизації суб'єктивних прав та обов'язків і стадії фактичної реалізації суб'єктивних прав та обов'язків [2, с. 32–33]. С. С. Алексєєв указував, що процес правового регулювання завершується фактичною реалізацією учасниками правовідносин суб'єктивних юридичних прав і обов'язків [3, с. 171].

Натомість індивідуальна регламентація завершується виданням конкретизованих індивідуальних приписів на основі норм права. У такий спосіб відбувається передовсім «спрямування правової енергії юридичних норм на конкретних суб'єктів» [4, с. 365], а нормативні приписи загального характеру перетворюються на суб'єктивні права та обов'язки певного виду й міри. «Індивідуально-конкретні державно-владні акти, – зазначає В. М. Карташов, – пов'язані з певним казусом, мають персоніфікований (за учасниками, юридичними фактами, наслідками тощо) характер і забезпечують індивідуальну регламентацію (закріплення, охорону) відносин» [5, с. 78].

Таким чином, індивідуальне регулювання не вичерпується самою лише індивідуальною регламентацією і потребує ще й реалізації суб'єктивних прав та обов'язків у подальшій фактичній поведінці адресатів індивідуального регулятивного впливу, а подеколи – й відповідного забезпечення їх реалізації.

Існує кілька наукових класифікацій функцій правозастосовної діяльності. Провідне місце серед них посідають концепції В. М. Горшенєва та С. С. Алексєєва, решта може розглядатися як їх незначні модифікації (наприклад, концепції А. Б. Венгерова, В. П. Реутова та О. О. Ушакова, В. А. Юсупова).

Так, В. М. Горшенєв поділяє функції правозастосовної діяльності на основні й неосновні. До основних він зараховує функцію правонадання й правоохоронну функцію, неосновними вважає функцію забезпечення безперервності процесу реалізації нормативно-правових приписів у фактичній поведінці та функцію встановлення істини у справі. Сутність функції правонадання він вбачає у зміні правового ста-

ну суб'єктів конкретних правовідносин шляхом індивідуальної (піднормативної) регламентації, а також у забезпеченні контролю за розвитком суб'єктивного права (юридичного обов'язку) від стадії стану до стадії реалізації. Призначення правоохоронної функції, на його думку, полягає у сприянні подоланню перешкод на шляху реалізації суб'єктивного права, відновленні порушеного правового стану й у застосуванні заходів примусового характеру до зобов'язаного суб'єкта, який неналежно ставиться до своїх обов'язків [6, с. 167–169].

На думку С. С. Алексєєва, призначення правозастосовної діяльності знаходить своє вираження у функції індивідуального регулювання суспільних відносин і правозабезпечувальній функції. Перша з функцій реалізується тоді, коли без актів правозастосування правовідносини загалом не можуть виникнути чи зазнати змін, у контексті другої забезпечується належна реалізація вже наявних правовідносин [7, с. 10].

Узявши за основу концепцію С. С. Алексєєва, В. А. Юсупов додав до двох визначених ним функцій третю – функцію реалізації галузевих принципів [8, с. 17–18]. Натомість А. Б. Венгеров модифікував концепцію В. М. Горшенєва, децю змінивши назву однієї з функцій [9, с. 432]. Відзначивши наявність у класифікації В. М. Горшенєва охоронної, а в класифікації С. С. Алексєєва регулятивної функцій, В. П. Реутов та О. О. Ушаков пропонують за аналогією з традиційною класифікацією функцій права вважати функціями правозастосовної діяльності регулятивну й охоронну. Подібний підхід, на їхню думку, виявляє зумовленість функцій правозастосовної діяльності функціями права і є більш коректний у термінологічному плані [10, с. 13].

На перший погляд, пропозиція В. П. Реутова й О. О. Ушакова здається вельми привабливою, оскільки створює враження перманентного переходу від регулятивного й охоронного призначення норми до регулятивного й охоронного призначення права через призначення (функції) правозастосовної діяльності. Разом з тим, автори децю непослідовні у власних міркуваннях: по-перше, з огляду на обстоюване ними розуміння функції як ролі складової, частини в структурі цілого, функції частини не можуть бути визнані функціями цілого, і навпаки, функції цілого не можуть бути визнані функціями частини; по-друге, такий підхід ґрунтується на ототожненні акту застосування норми права з правозастосовною діяльністю, що самі автори вважають неприпустимим.

Що ж до розбіжностей у поглядах С. С. Алексєєва та В. М. Горшенєва, то вони не є принциповими. Так, обидва вчені визнають існування двох основних функцій правозастосовної діяльності: у процесі реалізації першої здійснюється піднормативна індивідуальна регламентація суспільних відносин шляхом видання конкретизованих приписів, що визначають суб'єктивні права та обов'язки адресатів регулятивного впливу й відіграють роль юридичних фактів у контексті правовідносин; друга полягає у сприянні подоланню перешкод на шляху реалізації суб'єктивного права, відновленні порушеного правового стану й у застосуванні заходів примусового характеру до зобов'язаного суб'єкта, який неналежно ставиться до своїх обов'язків, чим, власне, й забезпечуються рух і розвиток правовідносин. Тобто розбіжності в наведених поглядах мають переважно термінологічний характер.

Зокрема, В. М. Горшенєв зазначав, що визначення однієї з двох функцій (яка наведена вище першою) С. С. Алексєєвим як функції індивідуального регулювання створює хибне враження, нібито правозастосовна діяльність, окрім регулювання суспільних відносин, має ще й інше призначення; а назва другої функції суперечить усталеній практиці вживання терміна «правозабезпечення» [6, с. 168]. Проте назви, надані розглянутим функціям В. М. Горшенєвим, також здатні породжувати небажані смислові колізії.

Обидва вчені зазначають, що в окремих випадках суб'єктивні права та юридичні обов'язки взагалі не можуть виникнути (змінитися) без участі наділених відповідними владними повноваженнями державних органів або громадських організацій. Участь компетентних суб'єктів у тих випадках полягає у виданні спеціальних юридичних актів, спрямованих на забезпечення розвитку загального нормативного регулювання шляхом його доповнення піднормативною індивідуальною регламентацією [3, с. 158]. Індивідуальна регламентація має на меті конкретизацію дії правових норм, адресне спрямування правового впливу певного виду й міри. У такий спосіб здійснюється індивідуалізація правового регулювання (за С. С. Алексєєвим) і зміна правового становища учасників суспільних відносин через правонадання, тобто наділення одних суб'єктивними правами, інших – юридичними обов'язками (за В. М. Горшенєвим).

Таким чином, спільним знаменником і єдиною ланкою для обох підходів є поняття

індивідуальної регламентації, яке вичерпно відображає зміст (створення конкретизованих індивідуалізованих владних приписів на основі правових норм та в їх розвиток) однієї з основних функцій правозастосовної діяльності. Отже, відповідною має бути й назва функції (функція індивідуальної регламентації).

Інша функція визначається В. М. Горшенєвим як правоохоронна, а С. С. Алексєєвим – як правозабезпечувальна. У розумінні В. М. Горшенєва зміст правоохоронної правозастосовної діяльності полягає в попередженні правопорушень, розв'язанні правових конфліктів, оцінці неправомірної поведінки й визначенні негативних наслідків за таку поведінку, реалізації заходів державного примусу.

Вчені достатньо близько трактують завдання, що потребують реалізації в рамках правоохоронної функції:

– нагляд і контроль, правозабезпечення, розгляд правових конфліктів і справ за фактами правопорушень, реалізація заходів державного примусу (В. М. Горшенєв);

– нагляд і контроль, охорона громадського порядку, розслідування фактів правопорушень, реалізація юрисдикції, виконання юрисдикційних рішень (С. С. Алексєєв).

Однак С. С. Алексєєв не вважає правоохоронну функцію рівнозначною з функцією індивідуальної регламентації суспільних відносин. На його думку, правоохоронна функція правозастосовної діяльності має службовий, факультативний характер і покликана забезпечувати реальне втілення правових приписів у фактичній поведінці учасників регульованих правом суспільних відносин [11, с. 27]. Відповідно, він розширює зміст правоохоронної функції шляхом включення допоміжних актів правозабезпечення, що передують і сприяють здійсненню основних або ж спрямовані на їх реалізацію. До числа допоміжних актів зараховується більшість актів нагляду й контролю, слідчих і виконавчих актів, а також деякі юрисдикційні акти (наприклад, ухвала про відхилення клопотання учасника процесу). Таким чином, правоохоронна діяльність розглядається ним не як функціонально самодостатня, а як один з інструментів забезпечення неухильної реалізації нормативних вимог у людській поведінці (правозабезпечення).

Уже зазначалося, що як додаткову неосновну функцію, яка «виражає призначення правозастосовної діяльності в механізмі правового регулювання», В. М. Горшенєв виділяє і функцію забезпечення безперервного руху від норми

права до реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [6, с. 182–170]. Натомість С. С. Алексєєв об'єднує обстоювані В. М. Горшеневим функції забезпечення розвитку правовідносин і правоохоронну в єдину функцію (правозабезпечувальну).

Позиція С. С. Алексєєва видається нам більш конструктивною. Річ у тому, що поточна фактографічна діяльність [12, с. 103], нотаріальна діяльність, окремі форми контролю тощо не вписуються в рамки класифікації В. М. Горшенєва. Так, нотаріальна діяльність не може вважатися ні правонаданням, ні правоохоронною в її вузькому розумінні. Фактично має місце лише офіційна констатація факту, правового стану, волевиявлення. Акт нотаріального посвідчення в більшості випадків є актом забезпечення подальшого розвитку правовідносин, як і поточна фактографічна діяльність. Аналогічне значення мають і рішення у справах окремого провадження в цивільному судочинстві. Це допоміжні акти правозабезпечення, які безпосередньо правових наслідків не породжують, але за відсутності яких належний розвиток правовідносин не є можливим.

Усвідомлення цього змушує, наприклад, В. М. Карташова поряд із правоохоронною функцією юридичної діяльності виділити так звану «реєстраційно-посвідчувальну», зміст якої полягає в «закріпленні конкретних соціальних ситуацій, посвідченні прав і законних інтересів громадян і організацій, угод, правочинів, фактів, що мають чи можуть набути юридичного значення, в офіційній реєстрації й засвідченні справжності актів, станів, документів тощо» – тобто всього того, що покликане «забезпечувати безперервний рух від норми права до реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у правовідносинах» [5, с. 137–138].

Із своїх позицій В. А. Юсупов вважає, що зміст поняття «правозабезпечення» вочевидь охоплює не лише охорону прав, але й включає діяльність зі створення належних умов для нормального розвитку правовідносин (забезпечення можливості їх реалізації) [8, с. 17–18]. Тому об'єднання функцій забезпечення розвитку правовідносин і правоохоронної (обстоюваних В. М. Горшенєвим) або ж правоохоронної та реєстраційно-посвідчувальної (обстоюваних В. М. Карташовим) у рамках єдиної правозабезпечувальної функції є цілком виправданим. Тим більше, що такий підхід дозволяє розглядати доказування (з метою «встановлення істини» щодо обставин розглядуваної справи) як правозабезпечувальний чинник, а не як

окрему функцію (субфункцію) правозастосовної діяльності.

Будь-яке правове явище може бути розглянуто в двох аспектах – з онтологічної точки зору, тобто з точки зору його буття в системі всіх інших суспільних явищ, а також із власно-юридичних позицій. Звідси вбачається логічним поділ всіх функцій правозастосовної діяльності на загальносоціальні (неосновні) і спеціально-юридичні (основні). Загальносоціальні функції відбивають зв'язок правозастосування із суспільними процесами, характеризують його як найбільш значущий засіб впливу на окремі соціальні сфери з урахуванням специфіки кожної з них. Можна виділити такі загальносоціальні функції застосування права: економічну, політичну, соціальну, екологічну та ін. До основних спеціально-юридичних функцій варто віднести функцію індивідуального регламентування суспільних відносин, функцію правонадання і правоохоронну функцію.

З позиції філософії право являє собою особливе надбудовне явище, особливу форму суспільної свідомості, поряд з мораллю [13, с. 405]. Тому, як зауважує О. В. Малько, право і всі його прояви в реальній дійсності, що охоплюються категорією «правове життя», тісно переплетені з економічним і політичним життям і більшою мірою складають їх своєрідну форму [14, с. 67]. Виходячи з усього вище сказаного, ми доходимо висновку, що право в своїх нормах покликане відображати ті чи інші явища суспільного життя, які виступають для права змістом, а право відносно них – специфічною формою.

Завдання «адекватного відображення» запитів соціальної практики, динаміки соціуму, що діють в суспільстві в історичному масштабі соціальних закономірностей, а значить, усього різноманіття суспільного життя покладено на суб'єктів правотворчості через видання ними правових норм. Відповідно, залежно від того, наскільки адекватно і правильно відображені в нормах соціальні закономірності, залежатиме якою мірою й успішний розвиток конкретного суспільства. Звідси, як вбачається, за невідповідності норм права соціальній практиці, її потребам, у разі неадекватного відображення у праві соціальних закономірностей правозастосовна практика покликана дещо згладити ці суперечності, заповнити своїми «протонормами» прогалини правового регулювання, пристосувати наявні норми та інші правові засоби до потреб суспільства, тим самим адаптувати право до інших підсистем суспільства і, отже,

виконати свою адаптаційну, або пристосовницьку, функцію, а саме функцію згладжування (зняття) протиріч між суспільним життям і наявними правовими нормами в традиційних юридичних джерелах права як прийнятих у даному суспільстві і державі офіційних формах вираження і закріплення права.

О. А. Кіреєва зазначає, що існують так звані «приховані», неявні функції правозастосування, такі, як виховна й інформаційна [15, с. 36]. Правозастосування, як і в цілому правове регулювання, являє собою процес управління за принципом зворотного зв'язку. Під час правозастосовної діяльності накопичується інформація, що передається законодавцю, який її оцінює і вносить необхідні зміни у правову систему. В цьому сенсі правозастосовна діяльність є найбільш ефективним і оперативним засобом виявлення суспільних потреб у правовому регулюванні або його зміні. Суб'єкт правозастосування першим стикається у процесі здійснення своєї діяльності зі зміною суспільних відносин і на собі відчуває наслідки соціальної еволюції. Тому в сучасних умовах при загальній тенденції посилення

ролі правозастосовної діяльності в суспільстві важливого значення набуває її інформаційна функція.

За результатами проведеного дослідження пропонується певна класифікація функцій правозастосовної діяльності. Первинним поділом пропонуємо визнати виділення основних та неосновних функцій. До основних функцій слід віднести:

- функцію індивідуальної піднормативної регламентації суспільних відносин;
- правозабезпечувальну функцію.

Саме реалізація цих функцій у процесі правозастосовної діяльності становить зміст індивідуального регулювання й забезпечує функціонування самого права.

До неосновних (додаткових) функцій правозастосовної діяльності пропонуємо віднести гносеологічну, сигнально-інформаційну, орієнтаційну, прогностичну та ін. Одночас слід зазначити, що проблематику функцій правозастосовної діяльності жодним чином не можна вважати вичерпаною і вона є **перспективним напрямом** подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Русинов Р. К. Теория государства и права : учеб. для вузов / Р. К. Русинов ; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2000. – 616 с.
2. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) : монография / под ред. И. А. Галагана. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. – 208 с.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 188 с.
4. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
5. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие структура, ценность / В. Н. Карташов ; под ред. Н. И. Матузова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. – 218 с.
6. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 300 с.
8. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.
9. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. – 3-е изд. / А. Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 1999. – 528 с.
10. Реутов В. П. Социально-управленческая природа применения права / В. П. Реутов, А. А. Ушаков // Применение советского права. – 1974. – Вып. 30. – С. 5–14.
11. Алексеев С. С. Функции применения права / С. С. Алексеев, И. Я. Дюрягин // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 24–29.
12. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – 144 с.
13. Соловьев Э. Ю. Прошлое толкует нас : (Очерки по истории философии и культуры) / Э. Ю. Соловьев. – М. : Политиздат, 1991. – 432 с.
14. Малько А. В. Правовая жизнь / А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1999. – № 6. – С. 65–75.
15. Киреева Е. А. Применение норм права как вид социальной деятельности в современной России / Е. А. Киреева // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 27 (318). Право. Вып. 38. – С. 33–37.

Надійшла до редколегії 26.08.2015

**ГУСАРОВ С. Н. ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ФУНКЦИЙ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Рассмотрена эволюция подходов к классификации функций правоприменительной деятельности. Исследованы основные концепции, выработанные по данной проблематике. На основе проведённого анализа предложена авторская классификация функций правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: правоприменение, функции, индивидуальная регламентация, правообеспечение.

**GUSAROV S. M. PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF FUNCTIONS OF LAW
ENFORCEMENT ACTIVITIES**

The evolution of approaches to the classification of functions of the law enforcement activities is studied in the article. The main concepts developed on this issue are researched. Based on the conducted analysis the author's classification of functions of law enforcement activities is offered.

The primary division the author has suggested determining the allocation of core and non-core functions. Core functions include the function of individual subnormative regulation of social relations and legal security function. It is the realization of these functions in the process of law enforcement activities is the content of the individual regulation and ensures the operation of the law. Non-core (additional) functions of law enforcement activities include epistemological, signal and information, orientation, predictive and others.

Keywords: law enforcement, functions, individual regimentation, legal security.
