

УДК 351.74:34

М.І. БОЙЧУК, Львівський державний університет внутрішніх справ

СУТНІСТЬ МЕЖ І ОБМЕЖЕНЬ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Ключові слова: межа, межі правового регулювання, суб'єктивне право, межі дискреційних повноважень, обмеження дискреційних повноважень, обмеження, обмежувати, верховенство права, верховенство закону, справедливість

Питання обмеження дискреційних повноважень є не менш важливим для теорії права, ніж поняття його меж. Йдеться про те, що проблема визначення меж дискреційних повноважень є логічним продовженням та конкретизацією питання обмеження. Слід зауважити, що будь-яка свобода, якщо вона не має обмежень, може перетворитись на свавілля. Діючи без обмежень, на свій розсуд, посадовець при прийнятті рішення може порушити права та свободи інших учасників правовідносин, завдати шкоди авторитету органів внутрішніх справ тощо.

Основне призначення меж дискреційних повноважень полягає в унеможливленні, недопущенні невинуватої свободи застосування посадовцем повноважень при вирішенні ряду правових питань, тобто недопущення правоохоронного свавілля. Межі виконують стримувальну роль, встановлюють певні рамки для свободи дискреційних повноважень.

Мета статті полягає у проведенні типологічної характеристики поняття меж дискреційних повноважень, що дозволить більш докладно дослідити правову природу, особливості та розкрити існуючі зв'язки меж дискреційних повноважень з іншими правовими явищами, зокрема, обмеженням.

Проблему «меж» і «обмежень» досліджували у своїх роботах В. Грібанов, С. Кудрявцева, Я. Грель, М. Стефанчук. Серед правників, що розглядали поняття меж дискреційних повноважень (розсуду), слід виділити сучасних науковців Ю. Старих, В. Канціра, Д. Абушенко, О. Папкову, М. Рісного. Зазначені роботи здебільшого стосуються розсуду суб'єкта правозастосування, питання ж меж досліджувалось авторами побіжно, натомість, основна увага приділялась способам їх обмеження.

Говорячи про здійснення дискреційних повноважень та про їх межі, йдеться передусім про обов'язок і, одночасно, право органу здійснювати такі повноваження. З огляду на це, доцільним видається розглянути поняття «межі дискреційних повноважень» та конкретизувати поняття «обмеження дискреційних повноважень», розмежувати ці поняття, встановити закономірності їх взаємодії і впливу один на одного. У цьому відношенні, перш за все необхідно визначитись із етимологічним значенням поняття «межа» та з'ясувати яким чином дане слово вживається в повсякденному житті, як розуміється в теорії права та вживається в законодавстві. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «межа», як границю, рубіж, останній крайній ступінь, грань чого-небудь, вищу ступінь, ідеал, уявну повноту чого-небудь, означає обсяг чого-небудь; допустиму норму чого-небудь дозволеного [1, с.517]. З наведеного визначення випливає розуміння значення слова «межа», що полягає в тому, що воно є певним бар'єром, рамками, які розділяють дві чи більше частини одного і того самого явища. Наприклад, законне і незаконне і т.д.

В теорії права межі являють собою досить поширене явище. Так, в теорії права існує поняття «межі правового регулювання», що визначаються як оптимальна повнота юридичного опосередкування суспільних відносин [2, с.611]. Застосовуються також поняття «межі необхідної оборони», «межі здійснення суб'єктивних прав», «межі самозахисту циві-

льних прав», тощо. Призначення меж полягає в тому, що вони становлять легальні рамки, які визначають можливу поведінку суб'єкта правовідносин. У результаті межі виконують важливу роль щодо обмеження невинуватого свободи особи, орієнтації суб'єктів права на соціально-корисну поведінку.

В законодавстві зустрічається вживання поняття «межі» та «обмеження», як синонімів або тотожних понять. До такого ж висновку дійшов і М. Стефанчук, зазначаючи, що законодавець не диференціює поняття «межі» та «обмеження» [3]. Крім цього, досить оригінально видається думка цього автора, відносно меж здійснення права, який вважає, що це передбачені актами цивільного законодавства чи правомочності, способи, якими уповноважена особа може набути ті можливості, що містяться в юридичному закріпленні цих прав [3, с.54]. Тобто, межа здійснення права, на його думку, це передбачений законом чи договором, спосіб його набуття (межа – спосіб). На думку ж А. Рарога та В. Степаліна, проблема меж дискреційних повноважень (розсуду) полягає у пошуці оптимального співвідношення між обмеженням правозастосовного суб'єкта рамками закону і свободою оцінок та вибором заходів юридичного впливу [4, с.36]. З огляду на таке неоднакове розуміння поняття меж в теорії права та вживання в законодавстві виникає необхідність розглянути його основні ознаки.

Першою та визначальною ознакою меж дискреційних повноважень є їх об'єктивна визначеність, яка полягає в закріпленні меж дискреційних повноважень в системі права та відповідність їх принципам, засадам, цілям права, духу права. Говорячи про дану ознаку, варто зазначити, що їх об'єктивність визначається саме системою права, а не системою законодавства.

Наступною визначальною ознакою меж дискреційних повноважень є їх поліфункціональність. Під поліфункціональністю меж дискреційних повноважень розуміється те, що такі межі, з одного боку, виступають гарантіями унеможливлення правоохоронного

свавілля, а з іншого, гарантують суб'єктові правозастосування (посадовцю) наявність правомочностей щодо обрання найбільш оптимального варіанту рішення в кожній конкретній ситуації. Самі ж межі утворюють рамки, поза якими починається правоохоронне свавілля, де прийняте рішення втрачає правочин.

Ще однією важливою ознакою меж дискреційних повноважень виступає їх рамковий характер. Рамковий характер проявляється у встановленні та закріпленні певних правових умов (що знаходять свій вираз не тільки в правах, але й обов'язках органу щодо вчинення повноважень), в межах яких дискреційні повноваження є правомочними. Тобто, межі дискреційних повноважень являють собою рамки, що встановлюють допустиму норму свободи посадової особи ОВС у виборі варіантів рішень. Межі дискреційних повноважень ніби окреслюють певне правове поле, в рамках якого орган діє дискреційно. За цими рамками рішення набуває ознак недискреційності, правопорушення. Межі дискреційних повноважень характеризують якісну та кількісну визначеність рішень. Ці межі є рухоми і мінливі, і багато в чому залежать від волі законодавця. Чим ширші межі дискреційних повноважень, тим більше альтернатив доступно суб'єкту правозастосування і навпаки.

Крім цього, важливою ознакою меж дискреційних повноважень є також те, що вони виражаються в праві посадової особи ОВС прийняти оптимальне рішення в кожній конкретній ситуації. Мова в даному випадку йде про суб'єктивне право, під яким в юридичній літературі розуміється «міра свободи, надана суб'єктові для здійснення свого інтересу» [5, с.202]. Здійснюючи суб'єктивне право уповноважена особа стикається з двома чинниками: волею законодавця, яка виражена в нормах права закріплених в офіційному нормативно-правовому документі та власним розсудом. Суб'єкт правозастосування стоїть перед вибором врахувати волю законодавця чи застосувати норму на власний розсуд, адже сам розсуд являє собою щось таке неформалізоване і неурегульоване нормами права,

що дозволяє особі самостійно визначати лінію своєї поведінки у встановлених рамках. Це дозволяє зробити попередній висновок про те, що законодавець не може вплинути на розсуд суб'єкта правозастосування шляхом лише його нормативного врегулювання, оскільки розсуд не є цілком правовою матерією. Відтак, здійснення дискреційних повноважень у повному обсязі без будь-яких обмежень може призвести до непередбачених наслідків, зокрема, обернутись у повне безправ'я чи правоохоронне свавілля.

Поряд з цим, необхідно розрізнити право на дискреційні повноваження і право на саму дискреційну діяльність, оскільки межі суб'єктивного права і межі його застосування можуть не збігатися. Закріплюючи право на дискреційні повноваження правотворчий орган встановлює свободу вибору одного з декількох рішень на конкретній ділянці правозастосовної діяльності ОВС. Отже, межами дискреційних повноважень в діяльності ОВС є варіанти доступних посадовій особі рішень до початку його застосування. Сама ж реалізація вибраного за правовим розсудом рішення може супроводжуватися вимогою виконання додаткових умов, що припускає «звуження» меж визначеної діяльності. У той же час, у рамках правозастосування можуть закріплюватись додаткові варіанти рішень, що у свою чергу, означає «розширення» меж дискреційних повноважень.

Таким чином, межі дискреційних повноважень виражаються в праві посадовця ОВС прийняти рішення в кожній конкретній ситуації. Межі повідомляють суб'єктові правозастосування про можливість вибору того або іншого рішення. При цьому, необхідно розрізнити межі суб'єктивного права на дискреційні повноваження і межі його застосування. Якщо перші встановлюють допустиму норму свободи в змісті конкретного права (можливість), то другі обмежують саму діяльність (дійсність). Отже, існування об'єктивних закономірностей співвідношення суб'єктивного права з юридичним обов'язком дозволяє стверджувати, що здійснення дискреційних

повноважень є правом і обов'язком органу. І у випадку, коли застосування дискреційних повноважень призведе до прийняття оптимального рішення, то посадовець не тільки вправі, але й прямо зобов'язаний його застосувати.

Ще однією ознакою меж дискреційних повноважень є їх відносність, яка полягає в тому, що межі дискреційних повноважень є відносно статичними та залежать від об'єктивно-визначених принципів, засад і цілей права – статичних меж (рамки) дискреційних повноважень. В межах цих рамок варіативність дискреційних повноважень залежить від динамічних чинників – конкретних життєвих обставин. По відношенню до прийняття рішення, межі дискреційних повноважень, які визначаються системою права, принципами, засадами і цілями права є статичними, практично незмінними. Більше того, такі межі є незмінні впродовж кількох поколінь. Вірогідність їх зміни є нікчемно малою. Саме в цьому полягає відносна статичність меж дискреційних повноважень. Проте, необхідно також зазначити, що межах дискреційних повноважень притаманна певна динамічність. Так, при прийнятті рішення у посадовця ОВС вже є певні визначені предметом життєвих обставин межі дискреційних повноважень, і в подальшому із накопиченням інформації відбувається динамічна зміна цих меж. Зауважимо, що накопичення інформації по суті може призводити як до збільшення обсягу меж дискреційних повноважень, так і до їх зменшення, проте, вийти за межі статичних меж суб'єкт правозастосування приймаючи правове рішення не може.

Наступною визначальною ознакою меж дискреційних повноважень є комплексний характер їх походження. Як було вище зазначено у даній статті, межі дискреційних повноважень є об'єктивно визначеними, їх походження визначається системою права, засадами, цілями права, духом права тощо. Дані визначальні чинники є об'єктивними та існують поза волею кожного конкретного суб'єкта правозастосування – посадовця. Проте, зважаючи на специфіку діяльності ор-

гану, як суб'єкта правозастосовної діяльності, що виражається в різноманітності обставин кожної конкретної ситуації, які необхідно врахувати при її вирішенні, набуває актуальності також суб'єктивний елемент походження меж дискреційних повноважень. Отже, формування меж дискреційних повноважень здійснюється як об'єктивними джерелами – системою права, так і суб'єктивними. До суб'єктивних джерел походження дискреційних повноважень слід віднести: сукупність обставин конкретної ситуації, рівень кваліфікації працівника міліції, рівень правосвідомості.

Конкретні обставини формують зазвичай унікальну модель правовідносин, що склались, правову задачу, яку слід вирішити, що зумовлює унікальний набір правових норм, що застосовуються до їх регулювання. Тобто, обставини конкретної ситуації звужують об'єктивно визначені межі дискреційних повноважень, в залежності від наявності чи відсутності певних правових фактів. Таким чином, зменшуючи варіативність дискреційних повноважень.

Рівень кваліфікації працівника міліції також впливає на оцінку обставин конкретної ситуації та на обсяг правових норм, які він має намір застосувати. Тому, тут на перший план висовується можливість кожного конкретного посадовця визначити норми права, що підлягають обов'язковому застосуванню, а також ті, які він може застосувати, а може й не застосовувати (наприклад, застосування норм за аналогією права чи закону). Тобто, виходячи із кожного конкретного випадку, працівник міліції, в залежності від його професійної кваліфікації, самостійно встановлює (звужує чи розширює) межі дискреційних повноважень.

Правосвідомість працівника міліції впливає на обсяг меж дискреційних повноважень не менше, ніж його кваліфікація. Так, в теорії права правосвідомість визначається, як система ідей, уявлень, емоцій і почуттів, які виражають ставлення індивіда, групи, суспільства до чинного минулого та бажаного права, а також до діяльності пов'язаної з правом [6,

с.462]. Правосвідомість є сукупністю уявлень і почуттів, які виражають ставлення людей до права та правових явищ в суспільному житті [7, с.274]. Тобто, визначальним моментом правосвідомості працівника міліції є усвідомлення ним цінності природного права, прав і свобод людини і громадянина, оцінка чинного права, з огляду на його відповідність загальнолюдським цінностям. Таким чином, межі дискреційних повноважень опосередковуються правосвідомістю кожного конкретного суб'єкта правозастосування – посадовця. Тобто, відбувається процес відображення правосвідомості через реалізацію дискреційних повноважень.

З огляду на викладене, межі дискреційних повноважень в діяльності ОВС виражаються в праві посадової особи прийняти оптимальне рішення в кожній конкретній ситуації, відповідно до нормативно-визначених принципів, засад і цілей права та конкретних життєвих обставин.

В межах аналізу ознаки комплексного характеру походження меж дискреційних повноважень вважаємо за доцільне розглянути питання формування таких меж, а саме: поняття «обмеження».

Так, обмеження дискреційних повноважень є способом встановлення меж таких повноважень. Під «обмеженням» розуміються утиски, що обмежують права, можливості; в той же час «обмежувати» означає стискувати відомими межами, умовами, поставити в якінебудь рамки, границі, встановлювати певні межі чого-небудь [1, с.643].

А. Малько, аналізуючи поняття правового обмеження, зазначає, що це є правове стримування протизаконного діяння, яке створює умови для задоволення інтересів контр-суб'єкта та суспільних інтересів в охороні та захисті; це встановлені в праві рамки, в межах яких суб'єкти мають діяти, виключення певних можливостей в діяльності осіб [8, с.148]. Крім цього, учений доходить висновку, що в праві існують два методи: стимулювання та обмеження [8, с.106]. Якщо правові стимули заохочують суб'єктів права до соціально-

корисної поведінки, то правові обмеження встановлюють для їх поведінки певні межі.

Правові обмеження, за А. Мальком, характеризуються наступними ознаками: 1) спрямованість на стримання суб'єктом реалізації своїх прав та одночасно на задоволення інтересів суспільства тих, за рахунок яких здійснюється право; 2) інформують про зменшення обсягу можливостей, свобод за допомогою обов'язків, заборон, покарань; 3) виражають собою негативну правову мотивацію; 4) спрямовані на захист суспільних відносин та виконують охоронну функцію; 5) припускають зниження негативної активності [8, с.91]. При цьому, А. Малько, виділяє наступні види правових обмежень: сервітуті, ліміти, покарання, заборони тощо та акцентує свою увагу на тому, що суть обмежень полягає у звуженні свободи індивіда з метою стримання реалізації ним своїх протиправних інтересів.

А. Братко під правовим обмеженням розуміє позбавлення або звуження суб'єктивного права [9, с.22]. Аналізуючи питання обмежень, видатний російський вчений С. Алексєєв зазначає, що дане питання це «...питання не про способи, а про обсяг регулювання, про існуючі в осіб межі прав, що характеризують результат юридичного регулювання. Досягається такий результат... шляхом звуження дозволів, нових заборон, додаткових позитивних зобов'язань» [10, с.65]. Подібність між поняттям «обмежень» та «заборон» вбачають також й інші автори, які вважають, що обмеження близьке до заборони, однак воно розраховано не на повне витиснення тих або інших суспільних відносин, а на утримання його в рамках, які жорстко обмежуються, тощо [11, с.157].

В теорії права питанню обмежень дискреційних повноважень присвячено більше уваги, аніж поняттю його меж. Так, А. Барак [12] присвятив вивченню проблеми обмежень дискреційних повноважень (розсуду) другу частину своєї монографії та визначає шість таких обмежень: 1) зона розумності; 2) фундаментальні проблеми в нормативній системі; 3) фундаментальні проблеми в інституціона-

льній системі; 4) взаємовідносини між інституціональними системами; 5) правозастосовна політика та моделі правозастосування; 6) подолання прецеденту. Тобто, А. Барак підійшов до визначення обмежень дискреційних повноважень (розсуду) беручи за основу оціночні категорії: розумності, справедливості, законності тощо.

Д. Абушенко [13] вказує на три способи обмеження свободи суб'єкта правозастосування: 1) проста вказівка; 2) використання оціночних категорій; 3) комбінований спосіб. Тобто, вчений досліджує виключно нормативний аспект проблеми та розглядає встановлення обмежень дискреційних повноважень (розсуду) в нормативних актах.

М. Рісний [14] акцентує свою увагу на загальносоціальних факторах, які за своєю суттю є обмеженнями дискреційних повноважень (розсуду) та які не впливають безпосередньо із правових норм, проте, здійснюють досить істотний вплив на конкретизацію вибору суб'єктом правозастосування одного з можливих варіантів рішення. До зазначених факторів вчений відніс: 1) правозастосовну практику, котра на його думку, є безпосереднім виразом дії правових норм, а, отже, саме через неї здійснюється оцінка самого права; 2) рекомендації вищих органів влади з приводу застосування чинного законодавства; 3) погляди вчених-правознавців на ті чи інші правові проблеми також можуть враховуватися правозастосовним суб'єктом при реалізації дискреційних повноважень (розсуду); 4) мораль, що виступає одним із найістотніших позаправових факторів; 5) громадську (суспільну) думку, що також належить до числа позаправових факторів; 6) соціальну ситуацію (обстановку), що дуже часто враховується правозастосовним органом у процесі реалізації дискреційних повноважень (розсуду).

На думку П. Куфтиреєва, обмеження дискреційних повноважень (розсуду) встановлюється за допомогою матеріально-юридичних та процесуально-юридичних засобів [15].

До матеріально-юридичних засобів вчений відносить приписи матеріальної норми зако-

ну, конкретні обставини, положення практики, загальні принципи права (справедливість, законність, рівність тощо). Тобто ті об'єктивно визначені фактори, що є вихідними даними та формують юридичну модель фактичних правовідносин, що склались. Такі обмеження на думку вченого мають матеріальний характер та закріплюють межі застосування суб'єктом дискреції при застосуванні її до оцінки обставин конкретної ситуації, визначення обсягу правових норм, що підлягають застосуванню, можливості та необхідності застосування аналогії права чи закону.

До процесуально-юридичних засобів вчений відносить: встановлення повноваження органу у процесуальному законодавстві; обмеження компетенції органу по часу, колу осіб, простору. Тобто, всю сукупність обставин, що визначають процесуальну поведінку суб'єкта. В даному випадку, як зазначає автор, мова йде про компетенцію правозастосувача, адже дане явище нерозривно пов'язане із правами та обов'язками органу.

З наведеного вбачається значна неоднорідність поглядів вчених на проблему обмеження дискреційних повноважень. Отже, під обмеженням дискреційних повноважень (розсуду), погоджуючись з П. Куфтирєвим, необхідно розуміти всю сукупність юридично-визначених обставин, які виключають або звужують дискретні повноваження органу [15, с.149].

Для ОВС питання обмеження дискреційних повноважень є особливо важливим. Ця важлива складова верховенства права і правової держави, вимагає, насамперед того, щоб діяльність, як держави загалом, так і її органів підпорядковувалася утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини. Саме права і свободи людини та їх гарантії, відповідно до ст.3 Конституції України, визначають зміст і спрямованість діяльності держави [16]. Зазначене положення в позитивній формі фактично формулює одну з найсуттєвіших вимог принципу верховенства права і правової держави – вимогу правового закону.

Невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини стоять на перешкоді волюнтаризму

правоохоронних органів (зокрема, ОВС), обмежуючи свободу їх розсуду при прийнятті рішень. І лише правильне використання правоохоронними органами дискреційних повноважень сприятиме забезпеченню принципу верховенства права в правозастосовній діяльності, виборі оптимального варіанту рішення, справедливого прийняття рішення, слугуватиме гарантією захисту прав всіх учасників правовідносин, ефективності правозастосування тощо.

В контексті реалізації дискреційних повноважень принцип верховенства права займає одне з центральних місць. Скажімо, неправильна реалізація дискреційних повноважень часто веде до масових порушень прав громадян, норм національного законодавства, насамперед, Конституції. Межі дискреційних повноважень детермінуються необхідністю створення правових умов неухильного додержання основних вимог: законності, обґрунтованості, доцільності та справедливості. Вони повинні бути розставлені так, щоб у процесі здійснення дискреційних повноважень посадова особа ОВС мала нагоду реалізувати цілі й завдання законодавства та прийняти найсприятливіше правове рішення не виходячи за рамки законності.

Відповідно до ч.1 ст.8 Конституції України [16], в Україні визначається і діє принцип верховенства права. Значення принципу верховенства права полягає в тому, що воно відкриває дорогу для творчого, а не бездумного застосування дискреційних повноважень. Тобто, прийняті рішення з огляду на верховенство права за своїм змістом повинні утверджувати справедливість і права людини, укріплювати довіру до ОВС. Проте, в жодному разі цей принцип не може стати виправданням для зловживань з боку цих органів. Принцип верховенства права зобов'язує орган (посадову особу) тлумачити закон у спосіб, який забезпечує пріоритет прав людини при прийнятті рішення. Тлумачення закону в жодному разі не повинно спричинити несправедливе обмеження права громадян.

Застосування принципу верховенства права у нинішніх умовах діяльності органів вну-

трішніх справ є ускладненим і неоднозначним. І, напевно, чи можна погодитись із тим, що усі без винятку правоохоронні органи, що уповноважені застосовувати дискрецію при прийнятті рішень керуються винятково принципом верховенства права. У практичній діяльності зазначених органів натомість спостерігається повне безправ'я, неоднозначність у ставленні до учасників правовідносин, яке не відповідає (а, подекуди прямо суперечить) вказаному принципу. Тому, від того, наскільки правильно будуть реалізовуватись дискреційні повноваження і втілюватися в життя основні принципи залежатиме рівень обмеженості та ефективності правозастосовної діяльності.

Протилежністю верховенству права є свавілля. Орган (посадова особа) не можуть діяти свавільно, оскільки обмежені правом, яке існує в апіорі, незалежно від їх розсуду – природним правом, або природними правами кожної людини. Якщо ж дискреційні повноваження, що надаються суб'єктам правозастосування, виражаються як необмежена влада, то вони суперечать принципу верховенства права в цілому.

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Тобто, правова визначеність вимагає, щоб юридичні норми (закони) були чіткими та точними, спрямованими на забезпечення передбачуваності конкретних ситуацій та правовідносин. А відтак, вказували на обсяг будь-яких дискреційних повноважень та спосіб їх здійснення достатньо ясно та так, щоб надати індивіду достатній захист від свавілля. А це означає, що правозастосовна діяльність суб'єктів владних повноважень має підлягати ефективному контролю.

Характеризуючи принцип верховенства права, варто зазначити, що його слід розглядати через призму втілення справедливості. Тому, не випадково, що право і справедливість мають один корінь. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у

визначенні його як регулятора суспільних відносин. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [17]. Виходячи з вищезазначеного, можна стверджувати, що верховенство права як основний принцип в діяльності органів внутрішніх справ визначає спрямованість правозастосування на досягнення справедливості при прийнятті рішення. Справедливою та ефективною повинна бути, як правозастосовна діяльність так, і результат правозастосування.

Таким чином, при здійсненні дискреційних повноважень, насамперед, слід керуватись принципом верховенства права та враховувати критерій справедливості, котрий в більшості випадків залишається поза увагою. Проте, навіть за умови належної реалізації дискреційних повноважень все ж допускається бюрократія і формалізм. Тому, при здійсненні своїх функцій ОВС повинні діяти тільки на підставі закону, дотримуватись особистих прав громадян і не вчиняти довільних або протиправних дій. Це є основним принципом правової держави й діяльності силових структур в умовах демократії. У своїй діяльності працівники ОВС повинні фокусувати увагу не тільки на тому, що робиться, але й на тому, як це робиться. Це також передбачає те, що ті, хто створює, тлумачить або застосовує закон, самі ж йому і підкоряються. Від персоналу ОВС, тим самим, очікується, що він буде надавати приклад у слідуванні законам, застосування яких він забезпечує.

При виконанні своїх службових обов'язків посадові особи правоохоронних органів зобов'язані дотримуватись міжнародних норм у галузі прав людини, імplementованих державою у встановленому порядку, а також рішень міжнародних організацій, до виконання яких приєдналася держава (ООН, Рада Європи ін.) про що в національних законодавствах повинні бути відповідні положення [18, с.43–45].

Принцип верховенства закону як складової принципу верховенства права передбачає, се-

ред іншого, першочергове закріплення у законодавчих актах максимально деталізованого спектру завдань, функцій та повноважень, що має зменшити ризик зловживання правоохоронцями власними дискреційними повноваженнями та як результат – мінімізувати ризик порушення закону. Останнє положення є особливо актуальним для нормативної бази діяльності ОВС України, яка відрізняється надзвичайною різноманітністю законодавчих, міжвідомчих та відомчих норм з дисбалансом на користь останніх, що на практиці призводить до суперечностей між законним і підзаконним рівнями регулювання роботи персоналу. Досить ефективною мірою у цьому випадку, як показує практика європейських країн, є максимальна регламентація дій посадових осіб шляхом розробки деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях [19, с.417].

Допускаючи потенційну можливість обмеження прав і свобод працівників ОВС, норми міжнародного права фактично не дають повного переліку прав і свобод, які можуть бути обмежені, а покладають прийняття конкретного рішення на розсуд національного законодавства. Конституція України, передбачаючи можливість обмеження прав і свобод громадян, не містить прямих вказівок на порядок і межі обмежень прав і свобод для працівників ОВС. Конкретизацію і детальне закріплення ці питання одержали у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність ОВС. До прикладу можна взяти обмеження закріплені у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [20], які переважно пов'язані із безпосереднім виконанням ОВС повноважень, і які доцільно назвати обмеження-заборони. Це такі як: 1) обмеження (заборона) застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності і малолітніх, крім випадків вчинення ними групо-

вого нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, членів громадських формувань, працівників міліції, військовослужбовців Державної прикордонної служби України, або збройного нападу чи збройного опору; 2) обмеження (заборона) щодо перевищення міри, необхідної для припинення правопорушення, а також зведення до мінімуму можливості заподіяння шкоди здоров'ю правопорушнику та інших громадян; 3) обмеження (заборона) щодо використання під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону холодної та вогнепальної зброї, в тому числі, мисливської, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні. Отже, враховуючи специфіку виконуваних ОВС, членами громадських формувань правоохоронної спрямованості завдань, функцій та повноважень щодо охорони громадського порядку принцип верховенства права в цій діяльності займає одне з центральних місць, адже правоохоронна функція, яка здійснюється даними органами найбільш широко застосовується в усій системі МВС України.

Висловлені міркування дозволяють підсумувати наступне:

- межі дискреційних повноважень в діяльності ОВС виражаються в праві посадової особи прийняти оптимальне рішення в кожній конкретній ситуації, відповідно до нормативно-визначених принципів, засад і цілей права та конкретних життєвих обставин;

- межі дискреційних повноважень є межами (рамками), які встановлюють допустиму норму свободи посадової особи ОВС у виборі варіантів рішень. Вони характеризують якісну й кількісну визначеність даних рішень. Ці межі рухомі й мінливі, і багато в чому залежать від волі законодавця. Чим ширші межі дискреційних повноважень, тим більше альтернатив і навпаки;

- існування об'єктивних закономірностей співвідношення суб'єктивного права з юридичним обов'язком дозволило обґрунтовано стверджувати, що в межах дискреційних повноважень реалізується суб'єктивне право на

вибір оптимального варіанту рішення, за межами дотримується юридичний обов'язок;

– комплексний характер походження меж дискреційних повноважень передбачає наявність як об'єктивної, так і суб'єктивної складової. Об'єктивна складова визначається системою права, суб'єктивна – суб'єктом з урахуванням конкретних обставин, рівнем кваліфікації працівника міліції, рівнем правосвідомості;

– обмеження дискреційних повноважень (розсуду) – це сукупність юридично-визначених обставин які виключають або звужують дискретні повноваження органу;

– верховенство права як основний принцип в діяльності органів внутрішніх справ визначає спрямованість правозастосування на досягнення справедливості при прийнятті рішення.

Окремі висновки зроблені у цій статті можуть сприяти подальшим науковим дослідженням у сфері проблематики дискреційних повноважень в діяльності ОВС, а також використання одержаних результатів дозволить забезпечити пропорційність (співмірність) обставин справи з прийняттям правових рішень на власний розсуд.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) 250 000 слів / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

2. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3 : К–М / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 792 с.

3. Стефанчук М. О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Стефанчук М. О. – К., 2006. – 202 с.

4. Рарог А. И. Судейское усмотрение при назначении наказания / А. И. Рарог, В. П. Степалин // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 36–42.

5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд-ние Бр. Башма-

ковых, 1910. – Т. 1: Философия права: Часть теоретическая. – Вып. 1–4. – 1910–1912. – 805 с.

6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Ольга Федорівна Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.

7. Алексеев С. С. Теория государства и права : учеб. [для юрид. вузов и фак.] / Алексеев С. С. – М. : БЕК, 1995. – 453 с.

8. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 250 с.

9. Братко А. Г. Запреты в советском праве / А. Г. Братко ; под. ред. Н. И. Матузова. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1979. – 94 с.

10. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

11. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф. Н. Фаткуллин ; науч. ред. М. Н. Марченко ; рец. В. К. Бабаев и др. – Казань : Казанок. гос. ун-т, 1987. – 336 с.

12. Барак А. Судейское усмотрение / Арон Барак ; [пер. с англ.]. – М. : НОРМА, 1999. – 376 с.

13. Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе / Дмитрий Борисович Абушенко. – М. : Норма, 2002. – 176 с.

14. Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (загальнотеоретичне дослідження) / М. Б. Рісний // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. Серія 1. Дослідження та реферати. – 2007. – Вип. 16.

15. Куфтирев П. В. Суддівський розсуд у теорії права: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Куфтирев Павло В'ячеславович. – К., 2009. – 209 с.

16. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Атіка, 2006. – 63 с.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень

статті 69 Кримінального Кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). – Справа № 1-33/2004 : від 02.11.2004 р., № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.

18. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліцейська модель і права людини / Н. Уільдрікс, П. ван Реенен. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.

19. Мартиненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины : монография / Олег Анатольевич Мартиненко. – Х. : ХНУВД, 2005. – 468 с.

20. Закон України. «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» : від 22.06.2000 р // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Бойчук М. І. Сутність меж і обмежень дискреційних повноважень органів внутрішніх справ в контексті принципу верховенства права / М. І. Бойчук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 112–121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bmipvp.pdf>

Досліджено сутність меж і обмежень дискреційних повноважень органів внутрішніх справ в контексті принципу верховенства права, з'ясовано структурні елементи та їх особливості. Разом з тим, проведено розмежування цих понять і встановлені основні закономірності їх взаємодії і впливу один на одного.

Бойчук М.И. Сущность границ и ограничений дискреционных полномочий органов внутренних дел в контексте принципа верховенства права

Исследована сущность границ и ограничений дискреционных полномочий органов внутренних дел в контексте принципа верховенства права, выяснены структурные элементы и их особенности. Вместе с тем, проведено разграничение этих понятий и установлены основные закономерности их взаимодействия и влияния друг на друга.

Boychuk M.I. Essence of the Limits and Limitations of Discretionary Authority of the Internal Affairs in the Context of the Principle Rule of Law

Investigated the essence of the limits and limitations of discretionary authority of the internal affairs bodies in the context of the principle rule of law, clarified the structural elements and their features. At the same time, conducted delineation of these concepts and establishment the basic patterns of their interaction and influence each other.