

УДК 342.95

Резанов С. А., доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС ХНУВС, к.ю.н.

Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види

У даній статті автор досліджує класифікацію адміністративного розсуду. Розглядається суть і характерні особливості окремих його видів. Визначено зміст класифікації, виокремлено основні її ознаки. Наголошено, що існування дискреційних повноважень спрямоване на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання. Досліджується механізм класифікації адміністративного розсуду та чинники, які її окреслюють, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб органів внутрішніх справ.

Ключові слова: класифікація, види, адміністративний розсуд, оціночні поняття, дискреційні повноваження, стадії правозастосовочого процесу, компетенція, юридичний факт, органи внутрішніх справ.

В данной статье автор исследует классификацию административного усмотрения. Рассматривается сущность и характерные особенности отдельных его видов. Определено содержание классификации, выделены основные ее признаки. Отмечено, что существование дискреционных полномочий направлено на обеспечение законности, справедливости, целесообразности и эффективности административного регулирования. Исследуется механизм классификации административного усмотрения и факторы, которые ее определяют, возможные пути его совершенствования для повышения эффективности процесса защиты прав и свобод граждан от незаконных решений должностных лиц органов внутренних дел.

Ключевые слова: классификация, виды, административное усмотрение, оценочные понятия, дискреционные полномочия, стадии правоприменительного процесса, компетенция, юридический факт, органы внутренних дел.

This paper explores the classification of administrative discretion. The essence and characteristics of individual types. The content classification singled out its main features. Emphasized that the existence of discretionary powers aimed at ensuring legality, fairness, appropriateness and efficiency of the administrative regulation. The mechanism of classification of administrative discretion and factors that its outline possible ways of its improvement process to improve the protection of human rights and freedoms from unlawful decisions of officials of the Interior. Classification in the legal aspect expresses the system of relationships that develop between branches of law and rights, laws and other regulations, government agencies, branches of legal science and education. No exception to the characteristics of the institution of administrative discretion, which can be differentiated according to various criteria.

Keywords: classification, types of administrative discretion, valuation concepts discretionary powers under law enforcement process, competence, legal fact, internal affairs bodies.

Актуальність теми. Динамічний характер реформування діяльності органів внутрішніх справ вимагає ширшого простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів вирішення, а також настання юридичних наслідків. З огляду на це, дедалі частіше виникає проблема відсутності класифікації адміністративного розсуду.

Стан наукового дослідження. У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню, та загальнотеоретичним аспектам правозастосовчої діяльності взагалі, присвятили свої праці такі вчені як: О. С. Лагода, Б. М. Лазарев, Б. М. Рісний, Г. Й. Ткач, Ю. П. Соловей та інші.

Виклад основного матеріалу. Правова класифікація видів адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які виявляють головний його зміст. Сам термін «класифікація» походить від лат. classis — клас і facio — роблю) і визначається як система розподілення об'єктів

(процесів, явищ) за класами (групами) відповідно до визначених ознак [1]. Оскільки в результаті класифікації утворюється хоча б один клас (група), принаймні з одним елементом, — можна визначити класифікацію як групування, утворення класів об'єктів, що, до речі, ближче до етимології слова класифікація. Хоча класифікація є в тій чи іншій мірі умовною і суб'єктивною відповідно до суб'єкта, який її здійснює і його здатністю розрізняти ознаки об'єктів класифікації, все ж вона допомагає спростити спілкування людей, дозволяючи оперувати більш вузькими і конкретними поняттями.

Класифікація в правовому (юридичному) аспекті виражає систему зв'язків, які складаються між галузями законодавства і права, законами і іншими нормативним актами, органами державної влади, галузями юридичної науки та освіти. Не є виключенням з даної характеристики інститут адміністративного розсуду, котрий можна диференціювати за різними критеріями.

Дискреційні повноваження — це сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

На підставі ознак дискреційних повноважень — адміністративний розсуд можна розподілити за наступними критеріями:

- по наданню можливості працівнику ОВС на власний розсуд визначити об'єм виду управлінського рішення та його зміст;
- за можливістю вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

За сферою діяльності ОВС:

- адміністративний розсуд у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина;
- адміністративний розсуд у сфері надання адміністративних послуг;
- адміністративний розсуд у сфері розподілу та витрачання коштів Державного бюджету;
- адміністративний розсуд у сфері конкурсних (тендерних) процедур;
- адміністративний розсуд у сфері інших питань, що можуть призвести до неправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та нематеріального характеру.

Залежно від ступеня визначеності адміністративно-правової норми адміністративний розсуд можна класифікувати на: 1) право органу або посадової чи службової особи діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень; 2) право органу або посадової чи службової особи оцінювати на власний розсуд не тільки юридичний факт, але й видавати акт на основі вільного вибору одного з рівноцінних з точки зору законності варіантів вирішення справи, передбачених адміністративно-правовою нормою; 3) право органу або посадової чи службової особи приймати рішення на підставі норм, які містять оціночні поняття, такі як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав»; 4) право органу або посадової чи службової особи конкретизувати матеріальні норми права в формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності.

Ступінь визначеності закріплюється за допомогою абсолютно-визначених, відносно-визначених та альтернативних норм права. Перші вичерпно визначають обставини, з наявністю чи відсутністю яких пов'язується чинність норми та чітко вказують права й обов'язки учасників відносин, точно окреслюючи варіант поведінки, санкція яких точно зазначає вид і міру юридичної відповідальності за порушення норми права. Відносно

визначені норми не містять достатньо повних даних про обставини дії норми, обмежуючи її умови застосування певною сукупністю формальних вимог, диспозиція подібних норм не наводить істотних ознак поведінки учасників відносин і відомостей про їх права та обов'язки. Санкція визначається шляхом встановлення меж юридичної відповідальності за вчинене правопорушення від мінімальної до максимальної або виключно до максимальної. Альтернативна норма містить гіпотезу, в якій зазначається декілька фактичних обставин, за яких починає діяти правило поведінки. Щодо диспозиції, то вона характеризується тим, що вказує на кілька правових наслідків, але робить припущення про настання лише одного з них, а санкція передбачає наявність кількох видів юридичної відповідальності, зафіксованих через розділовий сполучник «або», «чи».

Проблеми класифікації розсуду приділяє багато уваги своїй публікації Г. Й. Ткач [2]. Вона визначає, що розсуд має місце тоді, коли адміністрація для розв'язання правової ситуації може вибрати з кількох варіантів рішень, коли норма права однозначно не детермінує в однаковий спосіб правового наслідку, а лише уповноважує адміністративний орган (посадову особу) зробити вибір. Розсуд може проявлятися в тому, що адміністрація має вирішити, чи можна застосовувати даний засіб взагалі, або який з них вибрати. Оскільки адміністративний розсуд нерозривно пов'язаний з виконанням органами виконавчої влади покладених на них завдань і повноважень, то власне їх розмаїття, а також різновидність адміністративної діяльності обумовлює існування кількох його видів [2, с. 32]. Г. Й. Ткач пропонує наступну класифікацію.

Перший вид адміністративного розсуду пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів (наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу за адміністративне правопорушення).

Другий вид адміністративного розсуду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації своїх власних повноважень. Йдеться про повноваження органів виконавчої влади по наданню громадянам певних суб'єктивних прав.

Третій вид адміністративного розсуду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та адміністративною інтерпретацією оціночних понять. В принципі кожен припис містить в собі якусь долю вільного розсуду.

Четвертий вид адміністративного розсуду випливає з матеріальних норм права, які органи виконавчої влади (адміністрації) конкретизують не у формі адміністративного рішення, а у формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності.

З огляду на вищесказане слушною видається думка Б.М. Лазарева, який писав: «Якби кожен крок органів був пов'язаний із настанням заздалегідь визначених юридичних фактів, то ці органи були б неспроможні ефективно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність значною мірою втратила б творчий характер» [3, с. 94].

Одним з найбільш насиченим дискреційними повноваженнями нормативно-правовим актом який регулює діяльність ОВС є Закон України «Про міліцію». Він містить майже всі види адміністративного розсуду працівників органів внутрішніх справ. В Законі зазначено, що міліція не розголошує відомостей, що стосуються особистого життя людини, принижують її честь і гідність, якщо виконання обов'язків не вимагає іншого.

Постає логічне питання: хто і на підставі чого визначає чи «виконання обов'язків не вимагає іншого»?

Міліція тимчасово, в межах чинного законодавства, обмежує права і свободи

громадян, якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки, й зобов'язана дати їм пояснення з цього приводу. В даному випадку оціночне поняття «якщо без цього не можуть бути виконані покладені на неї обов'язки» дає працівнику ОВС право на прийняття рішення на власний розсуд.

Стаття 10 п. 24 Закону зобов'язує працівника ОВС подавати у межах наявних можливостей невідкладну, у тому числі медичну, допомогу особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишились без опікування. Вислів «у межах наявних можливостей» не відзначається чіткою конкретикою.

Наступним, та досить актуальним в умов сьогодення, є обов'язок забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять (п. 27, ст. 10 Закону України «Про міліцію») [4]. Для підвищення рівня законності в діяльності ОВС, потрібно чітко визначення «масових заходів комерційного характеру». Постає питання: наприклад, футбольний матч, це масовий захід комерційного характеру? Якщо так, то виконання цієї роботи має оплачуватись працівникам ОВС додатково.

Стаття 11 п. 1 Закону України «Про міліцію» надає право працівнику ОВС виносити на місці усне попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення, а в разі невиконання зазначених вимог застосовувати передбачені цим Законом заходи примусу [4]. Але при цьому, законодавець не визначає чіткого переліку «малозначних адміністративних порушень». Також надається право перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію (п. 2, ст.11). Фактично таке формулювання надає право перевірки документів будь у кого. У п. 5 статті 11 Закону [4], працівникам ОВС надається право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях: осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складання протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці та осіб, які перебували в громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самостійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі. Використання законодавцем таких термінів, як: «якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці», «якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль» також не сприяють чіткому усвідомленню даного поняття.

Висновок. Отже, проведені класифікації адміністративного розсуду в діяльності ОВС відображають його змістовні характеристики в аспекті функціонального призначення і сприяють глибшому, ґрунтовнішому та всебічному вивченню цього питання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Современный словарь иностранных слов – М. : Рус. язык, 1992. – 740 с.
2. Ткач Г. Й. Природа і види адміністративного розсуду / Г. Й. Ткач // Право України. – 2002. – № 5. – С. 30–33.
3. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. (зі змінами та доповненнями).