

ОБМЕЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ВИМОГА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Статтю присвячено питанню обмеження дискреційних повноважень, якими наділені державні органи виконавчої влади та їх посадові особи. Автор розглядає обмеження дискреційних повноважень як одну з головних вимог принципу верховенства права, а саме встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини. У статті здійснено аналіз різноманітних наукових підходів до визначення переліків меж дискреційних повноважень.

Ключові слова: верховенство права, складові, дискреційні повноваження, обмеження, межі дискреційних повноважень.

Питання обмеження державної влади бере свій початок з часів появи самої держави. Основна мета обмеження державної влади – недопущення її діяльності не в інтересах суспільства в цілому і кожної людини окремо.

Відповідно до частини 1 статті 8 Конституції України в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права.

Принцип верховенства права отримав концептуальне оформлення завдяки Альберту В. Дайсі – визначному англійському вченому-конституціоналісту, праці якого стали класичними. У своїх роботах, присвячених верховенству права, він відзначав необхідність розрізняти три близькі за своїм змістом аспекти.

Перший з них – це панування права, яке виражається в тому, «...що жодна людина не може зазнавати покарання, тобто в законний спосіб зазнавати фізичних страждань чи матеріальних збитків, окрім як у випадку явного порушення закону, доведеного у звичайний юридичний спосіб, у звичайних судах країни» [1, с. 515].

Другий аспект концепції верховенства права: «... жодна людина не перебуває понад законом... кожна людина, незалежно від свого рангу чи суспільного стану, підпорядкована звичайному праву королівства, і на неї поширюється юрисдикція звичайних судів» [1, с. 519].

Третій аспект концепції – панування духу законності, тобто Конституція просякнута верховенством права завдяки загальним конституційним принципам, які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів в окремих справах, розглянутих судами.

Попри те, що концепція верховенства права набула нині поширення у всьому світі, дискусії щодо визначення самого поняття «верховенство права» тривають досі, принаймні

якоїсь універсальної його дефініції на сьогодні не існує.

Як зазначає М. І. Козюбра, «у понятті верховенства права переплітаються правові та політичні, культурні й етичні мотиви, внутрішньо-державні та міжнародні, національні, цивілізаційні й загальнолюдські аспекти, наукова істина і цінності добра і справедливості, досягнення правової теорії та практичний юридичний досвід, правові ідеї і здоровий глузд... Усе це робить цю категорію досить динамічною, що не дає змоги втиснути її в рамки будь-якої юридичної дефініції» [2, с. 6–7].

Саме тому зарубіжна теорія і відповідні міжнародно-правові документи, присвячені верховенству права, пішли не шляхом пошуків якогось усеохопного його визначення, а шляхом розкриття змісту верховенства права через його складові.

Так, відповідно до підходів Венеціанської комісії виділяють такі складові верховенства права: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права повинно зазвичай здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) права людини повинні бути захищені; 6) повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невинуватих витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [3].

Дія принципу верховенства права, як сказано в доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права», має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля. Власне,

основоположні права та свободи людини визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини та принципу.

Це цілком узгоджується з концептуальними підходами А. Дайсі щодо необхідності обмеження свободи розсуду (дискреційних повноважень) органів влади. «... Там, де є дискреція, – зазначав він, – є і простір для свавільності, ... дискреційні повноваження з боку влади неодмінно означають відсутність юридичної свободи для її підданих» [1, с. 515].

Наведене висловлювання Альберта В. Дайсі може сприйматися як надмірно категоричне, проте воно загалом правильно передає одну з визначальних вимог верховенства права.

Сучасна теорія права стверджує, що жодна посадова особа чи орган держави не можуть бути вищі за закон або мати занадто широкі повноваження і таким чином вчиняти свавілля.

Як відомо, свавілля є протилежністю верховенства права. Термін «свавілля» має кілька значень: 1) стан, властивий для влади, котра ніким не контролюється, коли не беруться до уваги бажання та думки інших, відсутність законності, справедливості; 2) спосіб діяти на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших, ні з ким і ні з ким не рахуючись, самовладдя, антисоціальний егоїзм, котрий порушує етичні правила.

Для недопущення свавілля доктрина верховенства права вимагає, щоб усі норми права були опубліковані, стабільні та передбачувані у своєму застосуванні, а посадові особи та органи державної влади ухвалювали рішення, спираючись на закон, і обмежувались ним.

Але не всі правовідносини можна врегулювати законодавчо, і практика це неодноразово підтверджувала. Можливий негативний вплив повноважень у рамках закону в силу того, що в нормативно-правових актах важко змодельовати всі ситуації, що можуть виникнути в реальному житті. Тому досить часто законодавець наділяє посадових осіб або державний орган певними дискреційними повноваженнями.

У такому разі посадова особа або державний орган мають можливість вибору на власний розсуд виду і змісту управлінського рішення, яке приймається, або вибору, знов-таки на власний розсуд, одного з декількох передбачених законодавством варіантів управлінського рішення.

Дискреційні повноваження посадової особи або державного органу є невід'ємною частиною публічної правозастосовної діяльності. Наявність у певного суб'єкта дискреційних повноважень пояснюється надзвичайними або винятковими обставинами, коли досягнення поставленої

мети може бути здійснено будь-якими розумними способами.

Вважається, що дискреційні повноваження дають змогу під час розгляду конкретної справи враховувати її індивідуальні особливості, реалізовувати принцип відповідності заходів управлінського впливу. Тобто це право посадової особи прийняти оптимальне рішення в конкретній ситуації або в конкретній справі відповідно до принципів права та виходячи з життєвих обставин.

Г. Ткач, аналізуючи правову природу дискреційного повноваження, звертає увагу на важливу його властивість – необхідність забезпечення його законом.

Автор вважає, що саме закон є джерелом будь-яких публічних повноважень, він окреслює їхні межі, зв'язує їхніх суб'єктів правом [4, с. 103].

Принцип верховенства права при застосуванні дискреційних повноважень означає, що ці повноваження мають застосовуватися для прийняття оптимального рішення в кожній конкретній ситуації, відповідно до нормативно визначених принципів, але суворо в межах, встановлених законом.

Межі дискреційних повноважень, як і будь-які межі взагалі, – це певний бар'єр, рамки, які виконують стримувальну роль і не дають суб'єкту владних повноважень при здійсненні дискреційних повноважень «зійти» у свавілля, тобто встановлюють певні рамки поведінки посадової особи.

Як зазначає М. І. Бойчук, основне призначення меж дискреційних повноважень полягає в унеможливленні, недопущенні невиправданої свободи застосування посадовцем повноважень при вирішенні низки правових питань, тобто недопущення правоохоронного свавілля. Межі виконують стримувальну роль, встановлюють певні рамки для свободи дискреційних повноважень [5].

У європейських країнах з давніми демократичними традиціями межами дискреційних повноважень є історичні конституційні традиції та правові звичаї.

Обмеження дискреційних повноважень є способом встановлення меж цих повноважень. Тлумачний словник дає таке визначення слова «обмеження»: правило, настанова, що обмежує чий-небудь права, дії тощо.

Під обмеженнями дискреційних повноважень посадових осіб та державних органів можна розуміти сукупність обставин, що звужують або виключають дискреційні повноваження певного суб'єкта.

У правовій науці існує певний дискурс стосовно того, які саме принципи, фактори є обмеженнями дискреційних повноважень посадових осіб та державних органів.

Деякі автори, наприклад, російський науковець Д. Б. Абушенко, вважають, що дискреційні повноваження мають обмежуватися виключно нормативними актами [6].

Із цим твердженням важко не погодитися, оскільки воно повністю перекликається з положенням, що визначено в частині 2 статті 19 Конституції України: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Для цього норми, викладені в законі, мають бути однозначно зрозумілими і чіткими, такими, що не допускають «різночитання» та множинного тлумачення. Між нормами не має бути суперечностей, вони мають взаємодоповнювати, а не взаємовиключати одна одну, і головне – нормативний акт не має містити правових прогалин.

Тобто правові норми (закони) мають бути «...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» [5].

Інші науковці вважають, що обмежують дискреційні повноваження такі принципи, як законність, справедливість, розумність.

Наприклад, А. Барак у своїй монографії зазначає, що є шість обмежень дискреційних повноважень: 1) зона розумності; 2) фундаментальні проблеми в нормативній системі; 3) фундаментальні проблеми в інституціональній системі; 4) взаємовідносини між інституціональними системами; 5) правозастосовна політика та моделі правозастосування; 6) подолання прецеденту [7].

Ще один науковий підхід – дискреційні повноваження обмежуються загальносоціальними факторами: 1) правозастосовна практика; 2) рекомендації вищих органів влади щодо застосування чинного законодавства; 3) погляди вчених на ті чи інші правові проблеми; 4) мораль; 5) громадська (суспільна) думка; 6) соціальна обстановка [8].

Тобто дискреційні повноваження мають застосовуватися відповідними суб'єктами творчо, але без зловживань, базуючись на принципі справедливості. Інакше кажучи, суб'єкти дискреційних повноважень, діючи в межах закону, повинні встановлювати собі самостійно межу, за яку вони не можуть переходити, а це, своєю чергою, передбачає наявність у них відповідного рівня професіоналізму, певних моральних якостей, життєвого досвіду та високого рівня правосвідомості.

Список літератури

1. Дайсі А. Вступ до вчення про право конституції / Альберт Дайсі // Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / Українська правнича фундація. – К. : Книги для бізнесу, 2008. – С. 509–530.
2. Козюбра М. І. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. І. Козюбра. – Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.
3. Про верховенство права (Venice Commission: the Rule of Law) : Доповідь про верховенство права, затверджена Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25–26 березня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/desoult.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus). – Назва з екрана.
4. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
5. Бойчук М. І. Сутність меж і обмежень дискреційних повноважень органів внутрішніх справ в контексті принципу верховенства права [Електронний ресурс] / М. І. Бойчук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 112–121. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bmipvp.pdf>. – Назва з екрана.
6. Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе / Д. Б. Абушенко. – М. : Норма, 2002. – 176 с.
7. Барак А. Судейское усмотрение / Арон Барак ; [пер. с англ.]. – М. : Норма, 1999. – 376 с.
8. Рісний М. Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (загальнотеоретичне дослідження) : монографія / М. Б. Рісний. – Львів : Край, 2007. – 192 с. – (Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України. Серія 1. Дослідження та реферати ; Вип. 16).

L. Allakhverdova

THE LIMITATION OF DISCRETIONARY POWERS AS A RULE OF LAW DEMAND

The article is dedicated to the issue of restrictions of discretion powers vested in officers. The author regards these restrictions as one of the main demands, – the demand of the principle of the rule of law, exactly the establishment of the certain limits of stat activities on the of behalf human rights protection. The analysis of different scientific approaches to the recognition of list of discretion powers, is done in this article.

Keywords: rule of law, components, discretion, limit, limit discretionary powers.

Матеріал надійшов 15.06.2015