

МЕЖІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Будь-яка свобода, що не має правових обмежень у її здійсненні, здатна перерости у свавілля, призвести до порушення основних прав і свобод людини, тим більше коли вона пов'язана із застосуванням владних повноважень органів внутрішніх справ (далі – ОВС). Тому адміністративний розсуд не може і не повинен існувати без обґрунтованих законодавчих меж.

У юридичній літературі вказаній проблемі приділяється недостатньо уваги, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню та загальнотеоретичним аспектам правозастосовчої діяльності взагалі присвятили свої праці такі вчені, як: В. М. Дубовицький, Б. М. Лазарев, В. Г. Лебединський, В. І. Ремнев, Ю. П. Соловей, Г. Й. Ткач, Д. М. Чечот та ін.

Мета даної статті полягає у комплексному аналізі та чіткому визначенні меж застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. Подальше удосконалення ґрунтується на більш детальній конкретизації даних меж у законодавстві.

Разом із тим, сучасне розуміння терміна «межа» настільки широке, що ми вважаємо за необхідне дати його розгорнуту характеристику. Наприклад, у словнику Т. Ф. Єфремової містяться такі значення даного слова: кордон, що розділяє між собою землі, держави; край, країна; останній, крайній ступінь, чого-небудь, міра, норма, рубіж чого-небудь; критична точка чого-небудь, що характеризує можливість прояву яких-небудь властивостей, якостей [1, с. 187].

У юридичній діяльності межі являють собою досить поширене явище. Наприклад, існують межі реалізації цивільних прав, межі розгляду касаційної скарги, межі необхідної оборони, межі правосуб'єктності тощо. Їх призначення

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

Вельми близько до вивчення даної проблеми підійшов А. В. Малько. Присвятивши наукову монографію вивченню можливих засобів управління, учений доходить висновку, що в праві існують два методи: стимулювання та обмеження [2, с. 106]. Якщо правові стимули заохочують суб'єктів права до соціально-корисної поведінки, то правові обмеження встановлюють для їх поведінки певні межі.

А. В. Малько виділяє такі ознаки правових обмежень:

– вони пов'язані з несприятливими умовами (загроза або позбавлення певних цінностей) для здійснення власних інтересів суб'єкта, оскільки направлені на їх заборону й одночасно на задоволення інтересів іншої сторони;

– вони повідомляють про зменшення обсягу можливостей, свободи, а значить, і прав особи, які реалізуються за допомогою обов'язків, заборон, покарань, що зводять різноманітність поведінки суб'єктів до певного граничного стану;

– правові обмеження виражають собою негативну правову мотивацію;

– вони направлені на захист суспільних відносин, виконують охоронну функцію;

– вони припускають зниження негативної активності [2, с. 91].

Викладене вище дозволяє зробити висновок, що правові обмеження й межі адміністративного розсуду взаємопов'язані. Вважаємо, що для з'ясування загальних рис та особливостей даного явища необхідно, перш за все, розглянути ознаки меж адміністративного розсуду.

Ознакою даного феномена є те, що вони є межами, які встановлюють допустиму норму свободи посадової особи ОВС у виборі варіантів рішень. Межі адміністративного розсуду характеризують якісну й кількісну визначеність даних рішень. Ці межі рухомі й мінливі і багато в чому залежать від волі законодавця. Чим «ширші» межі адміністративного розсуду, тим більше альтернатив доступно суб'єкту правозастосування і навпаки. Подальший аналіз даної ознаки потрібно здійснювати з використанням категоріального апарату філософії.

Семантичне значення терміна «межа» найтісніше пов'язане з філософською категорією «міра». Міра – це філософська категорія, що виражає органічну єдність якісної і кількісної визначеності предмета або явища. Ці характеристики мінливі й рухомі. Проте сама їх мінливість певним чином обмежена, і за цими межами кількісні зміни приводять до змін якісних (закон переходу кількісних змін у якісні) [3, с. 275]. Ці межі і є мірою. У свою чергу зміна якості даного об'єкта веде до зміни його кількісних характеристик і міри. Отже, межі адміністративного розсуду в загальнофілософському значенні є межами, які дозволяють установити конкретну міру свободи правозастосувача у виборі різних варіантів рішень. При цьому ступінь свободи суб'єкта правозастосування в процесі адміністративного розсуду зрештою залежить від тих альтернатив, які закріплені у нормі права. Чим їх більше, тим «ширші» межі адміністративного розсуду і навпаки. У той же час межі розсуду розкривають зміст даних рішень, характеризують їх якісну і кількісну визначеність.

Таким чином, однією з основних ознак меж адміністративного розсуду є те, що вони є межами, що встановлюють допустиму норму свободи правозастосувача у виборі варіантів рішень. За їх допомогою визначається і якісна, й кількісна характеристики встановлених законом альтернатив. Для того, щоб вплинути на ступінь свободи розсуду суб'єкта в правозастосувальному процесі, достатньо змінити дані межі, що спричинить збільшення або зменшення (залежно від характеру змін) доступних для його вибору варіантів рішень.

У той же час ступінь свободи у виборі варіантів рішень є не що інше, як суб'єктивне право. Тому другою ознакою меж адміністративного розсуду є те, що вони виражаються в праві посадової особи ОВС винести оптимальне

рішення в конкретній юридичній справі. Межі встановлюють особливий режим використання адміністративного розсуду.

Слід підкреслити, що необхідно розрізняти право на адміністративний розсуд і безпосередньо саму дискреційну діяльність, оскільки межі суб'єктивного права і межі його застосування можуть не збігатися. Закріплюючи право на адміністративний розсуд, правотворчий орган встановлює свободу вибору одного з декількох рішень на конкретній ділянці правозастосувальної діяльності ОВС. Отже, межами адміністративного розсуду в діяльності ОВС є варіанти доступних посадовій особі рішень до початку його застосування. Сама ж реалізація вибраного за адміністративним 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 адміністративного розсуду.

Отже, межі адміністративного розсуду в діяльності ОВС – це право посадової особи винести оптимальне рішення у юридичній справі. Вони повідомляють суб'єктові правозастосування про можливість вибору того або іншого рішення. При цьому необхідно розрізняти межі суб'єктивного права на адміністративний розсуд і межі його застосування. Якщо перші встановлюють допустиму норму свободи в змісті конкретного права (можливість), то другі обмежують саму діяльність за адміністративним розсудом (дійсність).

Існування об'єктивних закономірностей співвідношення суб'єктивного права з юридичним обов'язком дозволяє стверджувати, що якщо в межах розсуду реалізується суб'єктивне право на вибір оптимального варіанту рішення, то за межами дотримується пасивний юридичний обов'язок.

У зв'язку з цим особливий інтерес викликає вивчення питання про компетенцію правозастосувача, оскільки дане явище нерозривно пов'язане з правами й обов'язками суб'єкта. Аналізуючи різні підходи до розуміння сутності компетенції, Б. М. Лазарев відзначає, що під компетенцією будь-якого органу слід розуміти коло справ, питання щодо яких він має право вирішувати, а також коло повноважень учиняти певні владні дії [4, с. 51].

Таким чином, компетенція ОВС визначає

коло управлінських функцій, які виконує посадова особа для вирішення покладених на неї завдань. Компетенцію конкретного суб'єкта слід розкривати за допомогою опису взаємодії таких її елементів, як предмет управління, об'єкт управління та повноваження. Зміна змісту одних елементів веде до трансформації змісту інших. У зв'язку з цим Ю. А. Тихоміров справедливо підкреслює таку особливість компетенції органів виконавчої влади, як своєрідне співвідношення між предметами, об'єктами управління та повноваженнями. Мінливість і переміщення перших і других можуть призвести до розширення чи звуження повноважень або до видозміни їх характеру і методів реалізації [5, с. 155]. Правильне використання елементів компетенції дозволяє ефективно розмежувати діяльність правозастосувальних органів за сферами.

Порушення меж адміністративного розсуду припускає настання негативних правових наслідків для особи, яка їх порушила. Тому третьою ознакою меж адміністративного розсуду є те, що вони являють собою особливий правовий індикатор, що дозволяє диференціювати поведінку суб'єкта правозастосування на правомірну і протиправну. Поведінка посадової особи ОВС, яка здійснюється в рамках легально встановлених меж, визнається формально правомірною. Перевищення меж розсуду, вихід за встановлені законом рамки є не що інше, як правопорушення, за вчинення якого повинна наставати юридична відповідальність.

Інтерес становить і такий вид правової поведінки, як зловживання правом. На думку А. А. Малиновського, зловживання правом – це така форма реалізації права всупереч його призначенню, за допомогою якої суб'єкт заподіює шкоду іншим учасникам суспільних відносин [6, с. 27].

При зловживанні в процесі застосування адміністративного розсуду суб'єкт правозастосування може як виходити за його межі, так і формально не порушувати їх. У першому випадку посадова особа ОВС вчиняє правопорушення. Разом із тим, протиправне зловживання правом відрізняється від звичного правопорушення, перш за все, тим, що суб'єкт вчиняє протиправне діяння за допомогою реалізації свого суб'єктивного права і первинна стадія його діяння знаходиться в рамках закону. Отже, в процесі здійснення зловживання на першому етапі суб'єкт правозастосування реалізує

законні повноваження. Проте якщо допускається порушення легальних меж, то вчиняється звичний делікт, і посадова особа ОВС повинна бути притягнена до відповідальності.

Не підлягає сумніву, що правопорушення в процесі застосування адміністративного розсуду, повинні припинятися, а винні в такій поведінці особи бути покарані. Проте особливу тривогу повинно викликати правомірне зловживання правом. У цьому випадку суб'єкт правозастосування при адміністративному розсуді формально не виходить за межі правомірної поведінки, але своєю поведінкою він все ж таки заподіює шкоду правам, які охороняються, та інтересам інших учасників юридичного процесу. А. А. Малиновський справедливо підкреслює, що зловживання правом є не тільки злочинним або деліктом, але достатньо часто правомірною, хоча й аморальною поведінкою. Останнє можливе саме тоді, коли заподієне зло набуває юридично прийняттого вигляду [6, с. 24].

Таким чином, якщо в процесі застосування адміністративного розсуду посадова особа ОВС формально дотримується легальних меж, але її рішення явно суперечить принципу справедливості, за своєю сутністю є аморальним і заподіює шкоду інтересам інших учасників правовідносин, слід говорити про правомірне зловживання правом. Суб'єкт при цьому не вчиняє правопорушення, а отже, немає підстав для притягнення до юридичної відповідальності.

У зв'язку з цим вважаємо, що одним із найважливіших завдань законодавця є знаходження юридичного «оптимуму» при розстановці меж адміністративного розсуду. Зловживання розсудом не повинно залишатися безкарним. Зазначимо, що за допомогою меж адміністративного розсуду можна дати юридичну оцінку поведінці суб'єкта правозастосування щодо правомірності і протиправності. У разі перевищення меж розсуду посадова особа ОВС повинна понести передбачену законом юридичну відповідальність.

Разом із тим, існують обставини, які дозволяють змінити правові наслідки для суб'єкта правозастосування, незважаючи на наявність ознак правопорушення, наприклад, у разі правозастосувальної помилки. І хоча формально межі розсуду були порушені, така поведінка визнаватиметься об'єктивно-протиправною, оскільки відсутня така важлива ознака, як вина суб'єкта.

В окрему групу слід виділяти різного роду зловживання адміністративним розсудом. Якщо при цьому суб'єкт правозастосування порушує встановлені законом межі, він повинен понести відповідне покарання, оскільки наявне протиправне зловживання. Проте найбільшу небезпеку становить правомірне зловживання розсудом, оскільки в цьому випадку не порушуються межі зазначеної діяльності, а значить, воно не тягне за собою настання юридичної відповідальності. Така поведінка суб'єктів правозастосування повинна стати для законодавця «індикатором», який вказує на необхідність гармонізації меж адміністративного розсуду в даній сфері.

Наступною ознакою є те, що межі розсуду встановлюються за допомогою особливого правового інструментарію. Особливий правовий інструментарій утворюють підстави застосування адміністративного розсуду, під якими розуміють диспозитивні норми права; імперативні норми права, які містять відносно визначені або альтернативні санкції; оціночні поняття; закриті і відкриті правові переліки; прогалини в праві, а також колізії в законодавстві. Разом із тим, способи закріплення меж дещо відрізняються від способів правової регламентації самого розсуду. Розглянемо це докладніше.

Межі адміністративного розсуду в чинному законодавстві встановлюються:

- за допомогою закріплення в законі всіх доступних для вибору суб'єкта правозастосування альтернатив;
- за допомогою встановлення верхніх та або нижніх кількісних меж можливих варіантів рішень;
- шляхом надання правозастосувачеві можливості виносити рішення, виходячи із загальних принципів і вимог законодавства.

У разі виявлення прогалин у праві посадова особа ОВС зобов'язана використовувати існуючі правила аналогій для встановлення можливих варіантів їх подолання. З цього погляду, процес використання аналогій закону багато в чому схожий з правотворчим процесом. Але його результатом є вирішення одного конкретного випадку, а не створення самостійної правової норми. Незважаючи на це, вірогідність відшукування в процесі розсуду несправедливих варіантів рішень дуже висока. Обумовлено це перш за все тим, що не сам закон встановлює можливі варіанти поведінки, а

суб'єкт відшукує їх. Іншим прикладом може бути діяльність щодо вирішення колізій у законодавстві. У процесі подолання колізій законодавства вибір посадової особи ОВС обмежений тими варіантами рішень, які закріплені в нормативних правових актах і які суперечать один одному.

Але якщо деякі способи належать до виняткової компетенції законодавця і з їх допомогою колізії раз і назавжди припиняє своє існування, то за допомогою інших способів її можна подолати лише в процесі правозастосувальної практики. Посадова особа ОВС не має засобів для вирішення колізії, але може використовувати спеціальні прийоми і правила для її подолання.

Таким чином, у процесі застосування оціночного терміна, якщо його легальні межі «розмиті» і не наділені достатньою чіткістю, правозастосувачу слід використовувати сталі способи тлумачення, а саме: філологічний, логічний, системний, історико-політичний, функціональний тощо способи – з метою його конкретизації.

Для встановлення меж адміністративного розсуду в процесі застосування відкритих правових переліків, як і в застосуванні оціночних понять, необхідно використовувати певні прийоми та способи тлумачення. З урахуванням того, що основною метою суб'єкта при застосуванні відкритого переліку є встановлення приналежності йому окремої життєвої обставини, особливу роль у цьому процесі відіграють правила розподілу (класифікації) поняття за видовою приналежністю.

Ще однією ознакою меж є те, що вони детермінуються необхідністю створення правових умов для повноцінної реалізації принципів законності, доцільності і справедливості.

Раніше наголошувалося, що основною метою адміністративного розсуду є вибір оптимального рішення, який повинен здійснюватися з огляду на принципи законності, доцільності і справедливості. У свою чергу, межі розсуду є тим інструментом, який дозволяє встановити деяку частку свободи вибору варіантів рішень для повноцінної реалізації зазначених принципів.

Якщо рішення посадової особи, прийняте в процесі адміністративного розсуду, має справедливий характер, це стимулює решту суб'єктів права виконувати його. У свою чергу, несправедливість спонукає діяти всупереч

ухваленому рішенню.

З огляду на це, можна зробити висновок, що межі адміністративного розсуду детермінуються необхідністю створення правових умов для повноцінної реалізації принципів законності, доцільності і справедливості. Вони повинні бути розставлені так, щоб у процесі здійснення розсуду посадова особа ОВС мала нагоду реалізувати цілі й завдання законодавства та винести найсправедливіше рішення, не виходячи за рамки законності. Від того, наскільки правильно втілюються в життя зазначені принципи, залежить ефективність правозастосувальної практики в цілому й зокрема адміністративного розсуду як особливого виду правозастосувальної діяльності.

Підводячи **підсумки** даної статті, можна визначити, що:

– межі застосування адміністративного розсуду є межами, 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, багато в чому залежать від волі законодавця. Чим «ширші» межі розсуду, тим більше альтернатив і навпаки;

– межі адміністративного розсуду виражаються в праві посадовця ОВС винести оптимальну ухвалу в конкретній юридичній

справі. Вони встановлюють особливий режим використання адміністративного розсуду. Існування об'єктивних закономірностей співвідношення суб'єктивного права з юридичним обов'язком дозволило обґрунтовано стверджувати, що в межах розсуду реалізується суб'єктивне право на вибір оптимального варіанту рішення, за межами дотримується пасивний юридичний обов'язок;

– межі адміністративного розсуду в діяльності ОВС становлять особливий правовий індикатор, що дозволяє диференціювати поведінку посадовця на правомірну і протиправну;

– межі адміністративного розсуду детермінуються необхідністю створення правових умов для повноцінної реалізації принципів законності, доцільності і справедливості. Вони повинні бути розставлені так, щоб у процесі здійснення розсуду посадовець ОВС мав нагоду реалізувати цілі й завдання законодавства та винести найсправедливіше рішення, не виходячи за рамки законності;

– межі адміністративного розсуду встановлюються за допомогою особливого правового інструментарію межами, в рамках яких посадова особа ОВС на основі комплексного аналізу обставин юридичної справи уповноважена винести оптимальну ухвалу з погляду принципів законності, справедливості й доцільності.

Література

1. Ефремова Т. Ф. Толково-словообразовательный словарь русского языка : в 2 т. Т. 2 / Т. Ф. Ефремова. – М., 2001. – 579 с.
2. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. – М., 2004. – 312 с.
3. Философский энциклопедический словарь / [сост. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, О. М. Ковалев]. – М., 1993. – 468 с.
4. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 279 с.
5. Тихомиров Ю. Л. Теория компетенции / Ю. Л. Тихомиров. – М., 2004. – 321 с.
6. Малиновский А. А. Злоупотребление правом (основы концепции) / А. А. Малиновский. – М., 2000. – 243 с.

Надійшла до редколегії 18.11.2009

Анотації

Досліджено поняття меж адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ, їх сутність та ознаки. Розглянуто механізм використання дискреційних повноважень та чинники, які його обмежують, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб органів внутрішніх справ.

Исследовано понятие границ административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел, их сущность и признаки. Рассмотрен механизм использования дискреционных полномочий и факторы, которые его ограничивают, возможные пути его усовершенствования для повышения эффективности процесса защиты прав и свобод граждан от незаконных решений должностных лиц органов внутренних дел.

The definition of administrative discretion's measures in internal affairs agencies' activity, their essence and features are researched. The mechanism of discretionary authorities and factors restricting it, possible ways of its improvement to increase the effectiveness of human rights and freedoms protection process from illegal decisions made by internal affairs agencies' officials are considered.