

Олександр СНИГЕРЬОВ,

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник
Харківського НДІ судових експертиз ім. засл. професора М. С. Бокаріуса
Міністерства юстиції України

Сергій ЦАРЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії
держави і права та приватно-правових дисциплін Національної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького

ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОСТІ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню дискреційних повноважень Державної прикордонної служби України, проблемам визначення її меж під час виконання завдань по охороні та захисту державного кордону України, з метою недопущення порушень прав та свобод громадян у процесі застосування заходів щодо накладення адміністративних стягнень у справах про адміністративні правопорушення. Проведено дослідження щодо дотримання принципу справедливості під час реалізації механізму дискреційних повноважень органами охорони державного кордону. Визначено, що дотримання принципу справедливості під час реалізації дискреційних повноважень передбачає встановлення особливостей закріплення в нормативно-правовій сфері.

Ключові слова: Державна прикордонна служба, повноваження Державної прикордонної служби України, посадові особи Державної прикордонної служби України, принцип справедливості.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні в Україні відбувається поступове, переосмислення політико-правових ідей та цінностей, оновлення системи права. Це обумовлює необхідність нового ґрунтового дослідження національного законодавства, зокрема щодо поняття, сутності та принципу справедливості під час реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади, зокрема Державної прикордонної служби України. Можемо спостерігати як протягом 2014-2017 рр. внесено ряд змін з метою удосконалення деяких питань, пов'язаних з прийняттям, проходженням військової служби, її продовженням та звільненням громадян з військової

служби. Так внесено зміни до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та інших нормативних актів.

Аналіз останніх досліджень. В юридичній науці дискреційні повноваження неодноразово виступали предметом дослідження у працях іноземних науковців Г. Бребан, Ж. Зіллер, Д. Галліган, інших. Дослідженню питання дискреційних повноважень в державному управлінні певна увага приділялась у працях вітчизняних науковців: В. Б. Аверянова, В. М. Дубовицького, С. А. Резанова В. І. Ремньова, Д. М. Чечот, та інших.

Метою статті є проведення повного та всебічного дослідження з урахуванням досягнень юридичної науки дотримання принципу справедливості під час реалізації механізму дискреційних повноважень органами охорони державного кордону.

За результатами проведеного дослідження передбачається вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання з метою недопущення порушення прав та свобод громадян.

Виклад основного результату дослідження. Аналіз чинного законодавства України свідчить, що у певній мірі законодавець наділив органи державної влади дискреційними повноваженнями, тобто правом діяти за власним розсудом, у вирішенні практичних завдань.

Як зазначає В. Б. Авер'янов, здійснюючи свою діяльність на основі дискреційних повноважень, органи виконавчої влади послуговуються тими формами, які визначає законодавець. Однак не завжди наперед можна обумовити: всі форми діяльності, особливо коли ситуація стосується виконання та застосування норм права. Власне свободу органу виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права в державознавстві прийнято називати дискреційними повноваженнями [1, с. 265].

Дискреційні повноваження можуть стосуватися багатьох сфер, зокрема питань політичного, дипломатичного чи воєнного характеру. У сфері

управління вони проявляються при просуванні по службі тієї чи іншої посадової особи та інше.

Відсутність єдиного підходу до розуміння сутності дискреційних владних повноважень не може давати ґрунтовних підстав для прийняття справедливого правового рішення [2, с. 97–100].

У енциклопедичній літературі зазначено, що «дискреція – вирішення посадовою особою або державним органом якого-небудь питання за власним розсудом» [3, с. 298].

У юридичній літературі під дискреційними повноваженнями називають повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати (у будь-якій формі) свої рішення із будь-яким іншим суб'єктом. Адміністративний розсуд має місце тоді коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення, тобто він означає можливість вибору в межах встановлених правовими нормами [1, с. 265, 268].

Отже, посадова особа або державний орган мають можливість вибору на власний розсуд виду і змісту управлінського рішення, яке приймається, або вибору, 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.

Так, дійсно, у повсякденному житті лише правовими нормами неможливо передбачити усіх життєвих випадків тому деякі, в силу об'єктивних обставин, покладаються на відповідний орган державної влади. За будь-яких обставин державні органи виконавчої влади, зобов'язані дотримуватись загальних вимог правозастосування, а саме: законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості. Якщо такі вимоги, як законності та обґрунтованості, в основному закріплені на законодавчому рівні, наприклад ст. 3 Закону України Про Державну прикордонну службу України, то вимоги доцільності та справедливості покладаються у більшій мірі на творчу, інтелектуальну діяльність відповідного суб'єкта державної влади [4].

Відповідно до частини 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» [5].

За своїм обсяг дискреційні повноваження є досить широкими, саме тому в наукових колах точаться дискусії стосовно правових питань їх обмеження. Деякі автори, вважають, що дискреційні повноваження мають обмежуватися виключно нормативними актами, а за таких умов 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» [6, с. 112–121].

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 загально соціальними 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 застосовуватись відповідними суб'єктами творчо, але без зловживань, базуючись на принципі справедливості [9].

Зокрема, аналіз практики застосування норм адміністративного законодавства, а саме збирання та застосування доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд та прийняття рішень, складання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного характеру, свідчить, що посадові особи Державної прикордонної служби України, на завжди дотримуються вимог, яким має відповідати здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Отже, такий стан потребує від посадових осіб, які застосовують законодавство про адміністративне правопорушення, глибоких знань законодавства, з метою забезпечення правильної кваліфікації протиправних діянь, правильного оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, а також дотримання принципів законності та справедливості під час застосування заходів впливу до правопорушника.

Великий тлумачний словник української мови [3] визначає три контексти вживання поняття «справедливість»: 1) властивість кого-небудь чи чого-небудь, що діє на підставі об'єктивних фактів, позбавлена упередженості; 2) об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-небудь чи чого-небудь;

3) людські стосунки, дії, вчинки, які відповідають морально-етичним та правовим нормам.

Дотримання ж принципу справедливості під час реалізації дискреційних повноважень передбачає встановлення особливостей закріплення в нормативно-правовому полі. Законодавчим базисом, що визначає його специфіку є Конституція України [5] та Закони України. Принцип справедливості як такий безпосередньо них не згадується. Так, лише в статті 95 Конституції України зазначається, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Висновки. Підводячи підсумок, слід зауважити, що наявність дискреційних повноважень є неоднозначним правовим явищем. Отже, використання таких повноважень посадовими особами Державної прикордонної служби України можливе лише для повного та об'єктивного дослідження усіх обставин справи що підлягає вирішенню, не допускаючи при цьому зловживання владою, дотримуватися мети, для досягнення якої їм були надані такі повноваження. Вчиняючи певну дію чи утримуючись від її вчинення, приймаючи конкретне рішення в межах своєї компетенції, органи охорони державного кордону або уповноважена ним посадова особа повинні ставити в основу вибору загальні суспільні інтереси, спільне благо, виходити лише із необхідності забезпечення охорони та захисту державного кордону України та з дотримання загально-правового принципу справедливості

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Під час виконання завдань щодо охорони та захисту Державного кордону виникають ситуації, які можуть нести одночасно законний характер, але будучи такими що суперечать моральному порядку, прийнятому суспільстві, а відповідно не витримуватиметься принцип справедливості. Власне, що має стати предметом для подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підруч. : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 265.
2. Грінь А.А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади / А. А. Грінь / Часопис київського університету права. – 2014 – №3 – С. 97–100.
3. Великий тлумачний словник української мови (з дод., допов. та СД) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. –К.; Ірпінь : Перун, 2007. –1736 с.
4. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17. – с. 15. – Ст. 740.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. 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. – No 1. – С. 112–121. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-/12bmipvp.pdf>.
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).
9. Аллахвердова Л. В. Обмеження дискреційних повноважень як вимоги верховенства права [Електронний ресурс] / Л. В. Аллахвердова // Наукові записки. Том 168. Юридичні науки – С. 34–36. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7786/Allakhverdova_Obmezhenia_dyskretsiinykh_povnovazhen.pdf

Снигеров А., Царенко С. Принцип справедливости реализации дискреционных полномочий Государственной пограничной службы Украины

Статья посвящена исследованию дискреционных полномочий Государственной пограничной службы Украины, проблемам определения ее пределов во время выполнения заданий по охране и защите государственной границы Украины с целью недопущения нарушений прав и свобод граждан в

процессе применения административных взысканий по делам об административных правонарушениях. Проведено исследование относительно соблюдения принципа справедливости во время реализации механизма дискреционных полномочий органами охраны государственной границы Украины. Определенно, что соблюдение принципа справедливости во время реализации дискреционных полномочий предусматривает установление особенностей закрепления в нормативно-правовой сфере.

Ключевые слова: Государственная пограничная служба, полномочия Государственной пограничной службы Украины, должностные лица Государственной пограничной службы Украины, принцип справедливости.

Snigeriov A., Tsarenko S. Principles of Justice while Implementing the Discriminatory Powers of the State Border Guard Service of Ukraine

The article is dedicated to the research of discretionary powers of the State Border Guard Service of Ukraine, to the problems of limits determination during implementation of tasks on the state border of Ukraine a protection guard and defence, with the purpose of non-admission of violations of rights and freedoms of citizens in the process of application of administrative penalties in cases of administrative offences.

A study in relation on the observance of principle of justice during the realization of mechanism of discretionary powers by the units of the State border of Ukraine has been conducted. It was determined that the principle of justice observance during realization of discretionary powers envisages establishment of fixing peculiarities in a normative and legal sphere. In particular, Constitution of Ukraine and laws of Ukraine is a legislative base that determines its specific character. However the principle of justice, as such, is not directly mentioned.

It have been investigated, that there are situations during performing of tasks related with the State border protection and defense that are able not only to have a legal character but to contradict a moral order, accepted in society, and do not fit with principle of justice.

It is noted that the existence of discretionary powers is an ambiguous legal phenomenon. The use of such powers by the State Border Guard Service of Ukraine officials is possible only after studying of all circumstances of the case subject to determination, to bar from abuse of power and observance of the purpose for which they had such powers.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, authorities of the State Border Guard Service of Ukraine, officials of the State Border Guard Service of Ukraine, principle of justice.