

УДК 342.95
С.А. Резанов

Форми закріплення адміністративного розсуду: оціночні поняття та їх зміст

У даній статті автор досліджує форми закріплення адміністративного розсуду. Розглядається суть і характерні особливості оціночних понять. Визначено зміст оціночних понять, виокремлено їх основні ознаки. Наголошено, що дискреційне право спрямовано на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання. Досліджується механізм використання оціночних понять та чинники, які їх обмежують, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб органів внутрішніх справ.

Ключові слова: форми, оціночні поняття, адміністративний розсуд, межі, класифікація, дискреційні повноваження, стадії правозастосовчого процесу, компетенція, юридичний факт.

Резанов С. А. Формы закрепления административного усмотрения: оценочные понятия и их содержание

В данной статье автор исследует формы закрепления административного усмотрения. Рассматривается сущность и характерные особенности оценочных понятий. Определено содержание оценочных понятий, выделены их основные признаки. Отмечено, что дискреционное право направлено на обеспечение законности, справедливости, целесообразности и эффективности административного регулирования. Исследуется механизм использования оценочных понятий и факторы, которые их ограничивают, возможные пути его совершенствования для повышения эффективности процесса защиты прав и свобод граждан от незаконных решений должностных лиц органов внутренних дел.

Ключевые слова: формы, оценочные понятия, административное усмотрение, границы, классификация, дискреционные полномочия, стадии правоприменительного процесса, компетенция, юридический факт.

Rezanov S. A. Forms consolidation of administrative discretion: valuation concepts and their meaning

The article explores forms consolidating administrative discretion. The essence and characteristics of such notions. The content of such notions, singled out their main features. Emphasized that discretion is aimed at ensuring legality, fairness, appropriateness and efficiency of the administrative regulation. The mechanism of the use of such notions and factors that restrict them, possible ways of improvement for strengthening the rights and freedoms of citizens against illegal decisions of officials of the Interior. Improvement of such notions is one of the important activities to strengthen the legal framework of administrative officers.

Some concepts require evaluation of their specificity, the best tool of which – the installation of additional assessment criteria on which to apply the appropriate concepts. Additional evaluation criteria for fixing concept can be directly subordinate to the law or act. Line the interpretation of such notions in the departmental regulations justifies itself because it promotes uniform enforcement. You must that a form of improvement of such notions can be considered cases where the benefit of a full implementation of the principle of legality, rule-making body is full discourage the use of such notions at the basis of a formulation of a form of administrative punishment. It should be noted that the rejection of the use of certain categories of estimated cases – the most radical way, which justified when negative evaluation process applying appropriate concepts can not be neytralizovanni any other means.

Keywords: shape, concept evaluation, administrative discretion, boundaries, classification, discretion, stage enforcement process, competence, legal fact.

Однією з головних проблеми застосування адміністративного розсуду, і відповідно захист прав та свобод громадян, які порушені під час реалізації дискреційних повноважень, є визначення його нормативної основи. Основним способом законодавчого закріплення адміністративного розсуду є використання оціночних понять. Юридична наука характеризує оціночні поняття, як відносно визначені поняття, зміст яких визначається тільки з відношенням до конкретної ситуації, обставин розглянутої справи. Критерії оцінки фактів і явищ, які визначені оціночними поняттями, дає практика. Отже, застосування таких норм викликає необхідність використання адміністративного розсуду.

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: С. І. Вільнянський, В. Н. Кудрявцев, М. О. Бару, Я. М. Брайнін, Т. В. Кошаніна, Ю. П. Соловей та інші.

Оціночні поняття можуть іноді знижувати ефективність адміністративної діяльності і навіть сприяти порушенням законності. Це відбувається у тому випадку, коли межі розсуду встановлені оціночними поняттями дуже широкі. У результаті частка суб'єктивного моменту істотно зростає, – створюються сприятливі умови для відхилення від точного змісту закону.

З початку потрібно визначитися з самим терміном. В одних джерелах використовується термін оціночні поняття, в інших – оцінні, є ще третій термін – оцінкові. Так, В. К. Колпаков у своїй роботі називає одним із різновидів перемінних ознак складу правопорушення – оцінними [1, с. 257]. Для того, щоб остаточно поставити крапку, звернемося до юридичної енциклопедії, яка визначає: оціночні поняття у праві – поняття, зміст яких недостатньо чи взагалі не визначено теорією права. До них, зокрема, належать «особлива жорстокість», «винятковий цинізм», «злісне ухилення», «злісне хуліганство», «значний матеріальний збиток», «достатньо», «недостатньо» тощо. Ці поняття застосовуються у кримінальному,

цивільному та адміністративному законодавстві України. Логічна структура оціночних понять у праві, така ж, як і понять неоціночних, вони мають свій зміст і обсяг. Але останні строго не зафіксовані в законі. За своєю структурою вони відображають правову сутність, що виникає у змісті звичайного логічного поняття після перетворення його на юридичну норму. Ознаки змісту оціночних понять у праві виявляються безпосередньо суб'єктом. Суб'єкт виходячи з обставин, за яких коїться відповідне правопорушення, робить висновок, чи є воно «злісним» чи «малозначущим», оцінює матеріальну шкоду як «значну» або «незначну» тощо. Розвиток права йде шляхом звуження кола оціночних понять у праві. Але яким би досконалим не було право, воно не може повністю обійтись без оціночних понять, зважаючи на обмеженість можливостей визначеного тлумачення юридичних фактів» [8, с. 400].

Вперше до оціночних понять права звернувся С. І. Вільнянський у 1956 році [3, с. 13]. Значний внесок у логічний аналіз понять права вніс В. Е. Жеребкін [9], що здійснив аналіз концепцій логічної оцінки понять права і сформулював чотири позалогічні особливості, що набуває оціночне поняття права після введення його в юридичний закон.

Питання застосування оціночних понять у праві розкриває В. К. Колпаков, хоча у своїй праці він використовує термін «оцінні» [1, с. 256-257]. Так, розглядаючи ознаки складів правопорушень, автор виділяє постійні та перемінні ознаки. Постійними вважаються ті, що чітко визначені правовою нормою, теорією або усталеною практикою. Наприклад, чітко зафіксований зміст понять: «вік настання відповідальності», «піднаглядний», «контрабанда», «безквитковий проїзд», «транспортний засіб», «пішохід», «торгівля з рук».

Перемінними називають ознаки, зміст яких чітко не зафіксований. Перший різновид становлять ті ознаки, що містяться в бланкетних нормах і змінюються підзаконними актами, наприклад, законом установлена відповідальність за порушення правил санітарії (статті 42, 43, 107), торгівлі спиртними напоями (ст. 156), благоустрою населених пунктів (ст. 152),

тримання собак і кішок (ст. 154), охорони ліній і споруд зв'язку (ст. 147), адміністративного нагляду (ст. 187).

Другий різновид перемінних ознак — оцінні. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується практичними працівниками з урахуванням конкретних обставин. Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження. Тут необхідно врахувати, що такі ознаки, як «грубе порушення» (статті 85, 86, 108), «істотна шкода» (ст. 186), «аварійна обстановка» (ст. 128-1), «забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання» (ст. 184), «безгосподарне утримання» (ст. 150), «об'єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден» (ст. 111), «образливе чіпляння до громадян» (ст. 173), стан, «що ображає людську гідність і громадську мораль» (ст. 178), «злісна непокора» (ст. 185), «злісне ухилення» (статті 185-3, 185-4), «поважні причини» (ст. 210) чітко конкретизувати в КУпАП важко, а в ряді випадків і не потрібно. Також для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні знаки, як «злісне» (статті 185, 185-3, 185-4), «грубе» (статті 85, 86, 108), «безгосподарне» (ст. 150) [1, с. 256-257].

Удосконалення адміністративного законодавства є чинником стабілізації суспільних відносин, яка може бути досягнена у результаті раціонального використання оціночних понять права, дослідження яких, має велике науково-практичне значення.

Юридична наука характеризує оціночні поняття як визначені поняття, зміст яких визначається тільки з урахуванням конкретної ситуації, обставин аналізованої справи. Вони використовуються як для регламентації юридичних фактів (грубе порушення правил дорожнього руху), так і для нормування юридичних наслідків, тобто можливих варіантів поведінки суб'єкта правозастосування (приймати необхідні заходи до припинення порушень суспільного порядку). Більш чітко особливості оціночних понять розкриваються в процесі порівняння їх із поняттями точного значення

(«неповнолітній порушник», «щире розкаяння», «група осіб», «затриманий злочинець»).

Процеси застосування понять точного значення – прості, тому що зміст їх строго фіксований і являє собою замкнуту структуру. Сам логічний акт додатку поняття до конкретного предмета або явища стає майже автоматичним. Правозастосувач, реалізуючи норми з такими поняттями, вирішує дві задачі: 1) він повинен знати, яка сукупність ознак утворює зміст застосовуваного поняття; 2) встановити наявність тієї або іншої сукупності ознак у конкретному явищі.

Критерії оцінки фактів і явищ, позначених оціночними поняттями, дає практика, їх можна знайти, лише знаючи умови конкретної ситуації. Отже, оціночні поняття дають правозастосувачу в межах, що припускаються законом, можливість адміністративного розсуду, вільної оцінки фактів.

В. Е. Жеребкін стверджує, що суб'єкт правозастосування «дає оцінку конкретному випадку не «за своїм розсудом», а по «розсуду» предмета, діяння, у залежності від того, якими істотними ознаками наділений досліджуваний предмет. Розсуд особи, яка застосовує поняття, детерміновано предметом, оцінку якого дає ця особа. «Свобода оцінки фактів» є не що інше, як підвищена гносеологічна і логічна відповідальність суб'єкта пізнання, що застосовує оціночне поняття» [4, с. 14]. На основі розсуду можна лише приймати рішення. Оцінюючи предмети і явища, позначені оціночним поняттям, правозастосувач використовує при цьому (у силу нормативних властивостей такого поняття) критерії, які зафіксовані в ньому недостатньо повно чи конкретно. Отже, суб'єкт правозастосування змушений діяти на свій розсуд, хоча при цьому його розсуд дійсно детермінований оцінюваним предметом або явищем і здійснюється в межах закону.

Всі оціночні поняття в залежності від ступеня конкретності їх нормативного формулювання можна розділити на дві великі групи. Першу групу складають ті, окремі ознаки яких, закріплені в правових нормах, а інші визначаються в процесі застосування права. Критерії оцінки таких понять замикаються, по суті справи, у типових ситуаціях відповідного виду («сильне

сп'яніння», «злісний порушник», «малозначність», «грубе порушення». Предмети і явища, що позначаються ними, неможливо типізувати навіть у самому загальному плані, і тому такі оціночні поняття лише орієнтують правозастосувача, визначаючи загальний напрямок його оціночної діяльності. До їх числа відносяться формулювання «у необхідних випадках», «у виняткових випадках», «у випадках, що не терплять зволікання», «як правило». Роль такого роду оціночних понять в адміністративно-правовій нормі може бути різноманітною.

Якщо норма є зобов'язуючою, то межі адміністративного розсуду породжуються саме цими правовими термінами. У правомочній нормі, вони навпаки, звужують межі адміністративного розсуду, орієнтуючи на глибоке проникнення в суть справи, всебічну оцінку і відповідальність за прийняте рішення.

Не можна вважати, що оціночні поняття, що орієнтують, не обмежують адміністративного розсуду, оскільки питання про те, чи є випадок «необхідним», вирішується ні ким іншим, як самим правозастосувачем, що у принципі може користуватися наданою йому можливістю дуже енергійно. А. П. Коренєв правильно в зв'язку з цим вказує на те, що від суб'єкта правозастосування потрібно таке розуміння цих понять, яке має найбільш широке поширення в даний момент у тієї або іншій сфері управління [5, с. 76].

Удосконалювання оціночних понять є одним із важливих напрямків діяльності по зміцненню правової основи адміністративної діяльності міліції. Воно припускає заходи правотворчих органів по заміні цих понять вичерпним регулюванням у нормативних актах.

Додаткове закріплення критеріїв оціночного поняття може відбуватися як безпосередньо в законі або підзаконному акті, так і в «попередньому» порядку – у нормативних актах МВС України. З одного боку, лінія на тлумачення оціночних понять у відомчих актах виправдує себе, оскільки сприяє однаковому правозастосуванню. З іншого боку, не можна не бачити, що розкриття у відомчому порядку додаткових ознак ряду оціночних понять, що мають принципове значення для з'ясування обов'язків громадян, і законного,

обґрунтованого застосування заходів адміністративного примусу не завжди може бути кваліфіковано як авторитетне, проведене на належному рівні.

Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що своєрідною формою удосконалення оціночних понять можна вважати випадки, коли в інтересах більш повного втілення в життя принципу законності, нормотворчий орган йде на повну відмову від використання оціночних понять при формулюванні основ застосування того або іншого виду адміністративного стягнення. Слід зазначити, що відмова від використання в тих або інших випадках оціночних категорій – найбільше радикальний шлях, який виправданий тоді, коли негативні моменти процесу застосування відповідного оціночного поняття не можуть бути нейтралізовані яким-небудь іншим засобом.

З метою його недопущення законодавець може піти на звуження меж розсуду, які закріплені оціночними поняттями. Вирішити цю проблему можна двома шляхами: або сформулювати перелік (приблизний чи повний) фактів, відношень, дій, що підпадають під те чи інше поняття, або більш конкретний і повний виклад критеріїв їх оцінки.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемчушенко (голова ред. кол.) та ін. – К.: Укр. енцикл. – 2002. – 720 с.
3. Вильнянский С. И. Применение норм советского права / С. И. Вильнянский // Ученые записки Харьковского юридического института. – Х., 1956. – Вып. 7. – С.12–17.
4. Жеребкин В. Е. Логический анализ понятий права / В. Е. Жеребкин. – К., 1976. – 215 с.
5. Жеребкин В. Е. Оценочные понятия права / В. Е. Жеребкин. – Харьков, 1976. – 231 с.
6. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 265 с.