

УДК 342.95
С.А. Резанов

Межі адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ: їх поняття та класифікація

У даній статті автор досліджує класифікацію меж адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ, їх види та особливості. Розглядається суть і характерні особливості кожного виду меж, існуючі зв'язки з іншими правовими явищами. Визначено поняття адміністративного розсуду та дискреційних прав, виокремлено їх основні ознаки. Наголошено, що дискреційне право спрямовано на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання. Досліджується 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.

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

Резанов С. А. Классификация границ административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел

В данной статье автор исследует классификацию границ административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел, их виды и особенности. Рассматривается сущность и характерные особенности каждого вида границ, существующие связи с другими правовыми явлениями. Определено понятие административного усмотрения и дискреционных прав, выделены их основные признаки. Отмечено, что дискреционное право направлено на обеспечение законности,

справедливости, целесообразности и эффективности административного регулирования. Исследуется механизм использования дискреционных полномочий и факторы, которые его ограничивают, возможные пути усовершенствования для повышения эффективности процесса защиты прав и свобод граждан от незаконных решений должностных лиц органов внутренних дел.

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

Rezanov S. A. The limits of administrative discretion in the work of the police, their concept and classification

In this article an author explores classification of scopes of administrative discretion in activity of organs of internal affairs, their prospects and features. Essence and characteristic features of every type of scopes, existent communications with other legal phenomena is examined. The mechanism of the use of discretionary plenary powers and factors which limit him is explored, possible ways of improvement for the increase of efficiency of process of defence right freedoms of citizens from the illegal decisions of public servants of organs of internal affairs.

All stages of the process of enforcement is closely associated with the use of discretionary powers. The actions of employees of the Ministry very often there is a freedom of choice - the possibility of administrative discretion. A variety of administrative discretion may be considered as providing police officer right in his discretion to issue the act (decide) on the basis of free choice of one of several equivalent, in terms of legality, variants of the decision of the case under the law. Providing opportunities to differentiate police official approach to the individual cases allows it most optimally implement the law in practice. Do main problems of administrative discretion in the work of the police include: direct discretion of the authorized person never fixed and therefore not always subject to control,

assumptions abuse occurs only in minds of authorized person.

Keywords: administrative discretion, boundaries, classification, discretion, stage enforcement process, competence, legal fact, the concept of evaluation, internal affairs bodies.

В сучасних умовах стрімкої правотворчої діяльності на перший план виходить проблема підвищення рівня захисту прав та свобод громадян. Правозастосувальна діяльність органів внутрішніх справ часто пов'язана з вирішенням питань, які торкають дану сферу. Особливим різновидом правозастосувальної діяльності є адміністративний розсуд, який визначається як один з ефективних правових інструментів в арсеналі співробітника ОВС для виконання покладених на нього задач. Разом з тим, свобода вибору варіантів рішень створює реальні передумови для зловживання зазначеною діяльністю. Зрозуміло, що адміністративний розсуд в діяльності ОВС не повинен носити довільний характер і цілком залежати від суб'єкта, який його застосовує. В зв'язку з цим особливу значущість набуває проблема правового обмеження адміністративного розсуду співробітників ОВС. Класифікація меж адміністративного розсуду дозволить глибше пізнати суть і характерні особливості кожного виду меж, розкрити існуючі зв'язки з іншими державно-правовими явищами. Одночасно науково-обґрунтована класифікація дозволить уникнути плутанини у визначеннях, появи дефініцій, які не несуть змістового навантаження.

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: В. М. Дубовицький, Б. М. Лазарєв, В. Г. Лебединський, В. І. Рємнєв, Ю. П. Соловей, Г. Й. Ткач, Д. М. Чечот та інші.

Ціль даної статті полягає у комплексному аналізі та чіткій класифікації меж застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх

справ. Подальше удосконалення ґрунтується на більш детальній класифікації на види даних меж у законодавстві.

Проблема класифікації меж адміністративного розсуду є логічним продовженням і конкретизацією досліджуваного питання. Згідно словника іноземних слів класифікація (лат. *classis* – розряд, *fasere* – робити) є розділенням понять, предметів і явищ на класи, роди і розділи з урахуванням їх загальних ознак і відмінностей [1, с.352-353]. За допомогою класифікації можна узагальнити всі наявні значення і тим самим полегшити їх використання. Підставою класифікації (критерієм) слід рахувати найхарактерніші ознаки і властивості явищ, які розкривали б суть і зміст меж адміністративного розсуду, і в той же час, дозволили його групувати на основі різних характеристик.

Класифікація дозволить глибше пізнати суть і характерні особливості кожного виду меж, розкрити існуючі зв'язки з іншими державно-правовими явищами. Одночасно науково-обґрунтована класифікація дозволить уникнути плутанини у визначеннях, появи дефініцій, які не несуть змістового навантаження.

Визнаючи, що адміністративний розсуд багато в чому залежить від особи суб'єкта, його правосвідомості, ми свідомо обмежуємо область нашого дослідження межами, закріпленими в нормативних правових актах. В зв'язку з цим всі існуючі межі розсуду суб'єкта застосування права за походженням можна розділити на суб'єктивні (правосвідомість) і об'єктивні (правові). Вплинути законодавчим шляхом на правосвідомість суб'єкта правозастосування неможливо. Через неможливість законодавчо врегулювати суб'єктивні компоненти особи правозастосування, необхідно вдосконалення правових меж адміністративного розсуду (об'єктивних меж).

Враховуючи роль і значення правових меж розсуду в правоохоронній діяльності, дане явище може бути класифіковано за наступними підставами: по галузях права, залежно від функціональної ознаки, за ознакою формальної закріпленості, за джерелом закріплення, по кількості альтернатив, за

способом закріплення, залежно від стадій правозастосувального процесу і за ступенем визначеності.

У юридичній науці загальноприйнятий розподіл права по галузях. В основі даного розподілу лежать два критерії: предмет правового регулювання і метод правового регулювання [2, с.353]. Предмет правового регулювання – це те, що регулюється правом. У свою чергу, метод правового регулювання є сукупністю способів і засобів дії права на суспільні відносини. З урахуванням специфіки даних критеріїв виділяють: цивільне, адміністративне, кримінальне, трудове і інші галузі права.

Виходячи з цього, межі адміністративного розсуду можна класифікувати по галузевій приналежності на межі в адміністративному, цивільному, кримінальному і інших галузях права. При цьому особливості кожного виду багато в чому визначаються специфікою предмету і методу конкретної галузі права.

Розглядаючи питання про предмет адміністративного права, Д. М. Бахрах зазначає, що він є сукупністю суспільних відносин, пов'язаних з владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади по виконанню законів і актів правосуддя, якщо вони не стали предметом регулювання інших галузей права в процесі укладення та виконання адміністративних договорів, а також адміністративного судочинства, які утворені з метою забезпечення реалізації і захисту прав громадян, створення умов для нормального функціонування громадянського суспільства і держави [3, с.38]. Вчений відносить до предмету адміністративного права суспільні відносини, пов'язані з владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади. Отже, для меж в адміністративному праві характерне обмеження розсуду суб'єктів публічної виконавчої влади в процесі заключення та виконання адміністративних договорів, а також адміністративного провадження.

Адміністративне право використовує особливий метод правового регулювання. Адміністративно-правовий метод слід розглядати, як метод влади і підпорядкування, при якому влада має вектор зверху вниз, від

управляючого суб'єкта до керованого суб'єкта. Таким чином, адміністративний правовий метод характеризується різним статусом взаємодіючих суб'єктів, а саме, відносинами влади і підпорядкування. В результаті, можна говорити про існування адміністративно-правового типу правового регулювання.

В. Д. Сорокін із цього приводу відзначає, що існує тип правового регулювання, який характеризується переважанням приписів, розповсюджується на різноманітні зв'язки соціально-правового середовища, що знаходиться у сфері дії декількох галузей матеріального права, перш за все адміністративного, фінансового і ряду інших цієї групи, а також цивільного, трудового і інших галузей. Даний тип регулювання виступає як адміністративно-правовий, оскільки найбільш тісно і повно він пов'язаний з адміністративним правом [4, с.42]. З урахуванням цього можна зробити висновок, що адміністративно-правові межі розсуду обмежують зазначену діяльність у відносинах між управляючим і керованим суб'єктом. Окрім цього, даний вид меж закріплюється переважно в правових приписах.

Підводячи підсумок вищевикладеному, можна відзначити деякі моменти. Підставою класифікації меж адміністративного розсуду виступає ознака формальної закріпленості. За даною підставою ми виділяємо, по-перше, формально закріплені межі. До даного виду слід відносити такі межі розсуду, зміст яких повністю розкривається в нормативно-правовому або інтерпретаційному акті. Вони можуть встановлюватися в диспозитивних нормах права, відносно визначених і альтернативних санкціях імперативних норм права, а також в закритих правових переліках, тобто в таких приписах, які не допускають можливості винесення рішення, яке прямо не передбачене законом.

У свою чергу, для відносно-визначеної санкції характерне надання суб'єкту можливості вибрати розмір стягнення в діапазоні суворо визначених меж, зазначених в самій санкції. Відносно-визначена санкція може встановлювати тільки нижчу і вищу або тільки вищу межу для кожного

конкретного виду стягнення. Наприклад, одним з поширених різновидів стягнення, яке закріплюється у відносно-визначеній санкції, є штраф. Стаття 27 КУпАП визначає, що штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України. Окрім цього, законодавець додатково обмежує адміністративний розсуд суб'єкта, встановлюючи кількісні межі в спеціальній нормі права. Наприклад, стаття 135 КУпАП закріплює, що безквитковий проїзд пасажира, а так само провезення без квитка дитини віком від семи до шістнадцяти років в міському транспорті – тягне за собою накладення штрафу в двадцятикратному розмірі від вартості проїзду. Альтернативні санкції дозволяють правозастосувачу вибрати на свій розсуд з двох і більш можливих видів стягнення різних за своєю якісною суттю [5].

В даному випадку межами розсуду суб'єкта правозастосування виступатимуть ті варіанти рішень, які закріплені в альтернативній санкції імперативної норми (якісні межі). Таким чином, формально закріплені межі встановлюють чіткі і визначені межі для адміністративного розсуду. Вибір рішення повинен здійснюватися виключно в встановлених межах, які можуть носити кількісну або якісну характеристику.

Межі адміністративного розсуду даного виду відрізняються, перш за все, тим, що в законодавстві не міститься чіткої вказівки, який варіант рішення належить вибрати посадовцю ОВС. Для їх встановлення необхідно застосовувати ряд спеціальних процедур, а саме, аналогію закону і права, а також правила вирішення колізій.

Наступною класифікацією меж адміністративного розсуду є розподіл за джерелом закріплення. За даною підставою необхідно розподіляти межі розсуду, закріплені в нормативно-правових і в інтерпретаційних актах. Вважаємо, слід повністю згодитися з тим, що суб'єкт правозастосування в своїй діяльності, перш за все, зобов'язаний керуватися приписами закону.

Проте, в питанні конкретизації меж адміністративного розсуду в діяльності ОВС не останню роль займають інтерпретаційні акти.

Наступною підставою розподілу меж адміністративного розсуду є кількість доступних суб'єкту альтернатив. Якщо суб'єкт правозастосування володіє можливістю вибирати тільки з двох варіантів поведінки, слід говорити про «вузькі» межі розсуду. У разі, коли за ним закріплено право вибору з безлічі законних альтернатив мають місце «широкі» межі. Зона законних варіантів може бути вузькою, коли посадова особа ОВС може вибирати лише між двома законними альтернативами.

За способом закріплення розрізняються якісні і кількісні межі адміністративного розсуду. Якісні межі адміністративного розсуду є варіантами можливих рішень, які розрізняються між собою сукупністю істотних ознак. Кількісні межі розсуду виступають як варіанти наданих суб'єкту рішень, які розрізняються між собою ступенем визначеності.

Залежно від стадій правозастосувального процесу межі адміністративного розсуду можна розділити на:

- межі розсуду в процесі встановлення фактичних обставин справи;
- межі розсуду при встановленні юридичних обставин справи;
- межі розсуду в процесі винесення рішення по справі;
- межі розсуду в процесі контролю за виконанням винесеного рішення.

На першій стадії правозастосувального процесу межі розсуду орієнтують суб'єкта на пошук тільки тих фактів і обставин, які передбачені нормою права і є юридично вагомими. Решта фактів не повинна досліджуватися. В процесі встановлення фактичних обставин посадовець ОВС не повинен виходити за межі юридично дозволених дій. Від повноти дослідження фактичних обставин залежатиме встановлення істини по справі. Межі розсуду при встановленні юридичної основи справи обмежують свободу вибору посадовця в процесі правової кваліфікації (оцінки) встановлених фактів і обставин.

На останній стадії правозастосувального процесу, на основі

встановлених фактичних і юридичних обставин, суб'єкт правозастосування ухвалює офіційне рішення, яке носить владний характер. Рішення набуває форми акту застосування права. Отже, даний вид меж обмежує розсуд посадової особи ОВС в процесі вибору варіанту рішення по даній справі.

Наступною підставою класифікації даного явища виступає ступінь визначеності меж розсуду. За ступенем визначеності розрізняються абсолютно-визначені і відносно-визначені межі. Життєві явища настільки різноманітні, що законодавець не завжди в стані регулювати їх шляхом ухвалення абсолютно-визначених норм права. Багато правових приписів носять відносно-визначений характер, а тому їх застосування в конкретній ситуації до певної міри залежить від розсуду суддів або інших правозастосувачів.

Підводячи підсумки даної статті, можна визначити, що межі адміністративного розсуду можна класифікувати на наступні види:

- за галузевою приналежністю (межі розсуду в адміністративному праві, межі розсуду в цивільному праві, межі розсуду в кримінальному праві, межі розсуду в інших галузях права);
- по функціональній ознаці (межі розсуду в публічному праві, межі розсуду в приватному праві);
- за ознакою формальної визначеності (формально закріплені межі розсуду, межі розсуду, не закріплені безпосередньо в нормативному правовому акті);
- в залежності від джерела закріплення (у нормативних правових актах, у інтерпретаційних актах);
- по кількості альтернатив («вузькі» – передбачено тільки два варіанти поведінки, «широкі» - більше двох законних альтернатив);
- залежно від способу закріплення (кількісні, якісні);
- залежно від стадії правозастосувального процесу (межі розсуду в процесі встановлення фактичних обставин справи, межі розсуду при встановленні юридичних обставин справи, межі розсуду в процесі

винесення рішення по справі, межі розсуду в процесі контролю за виконанням винесеного рішення);

– за ступенем визначеності (абсолютно-визначені, відносно-визначені).

Список використаної літератури:

1. Словарь иностранных слов / Отв. редакторы В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. – М.: Рус. яз. – Медиа, 2003. – 820 с.
2. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М., 1999. – 453 с.
3. Бахрах Д. Н. О предмете административного права России // Государство и право. / Д. Н. Бахрах – 2003. – №10. – С. 35–39.
4. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение / В. Д. Сорокин. – 2000. – № 4. – С. 40–46.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року №8073-Х // Відомості Верховної Ради. – додаток до № 51, ст.1123 (із змінами та доповненнями).