

УДК 342.95
С.А. Резанов

Організаційно-правові засади застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ

У статті автор досліджує організаційно-правові засади застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ та його співвідношення з дискреційними повноваженнями. Розглядається механізм використання дискреційних повноважень та можливі шляхи удосконалення процесу захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень посадових осіб органів державної влади. 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.

Ключові слова: організаційно-правові засади, адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, стадії правозастосовчого процесу, компетенція, юридичний факт, оціночні поняття, органи внутрішніх справ.

Резанов С. А. Организационно-правовые основы применения административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел

В статье автор исследует организационно-правовые основы применения административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел и его соотношение с дискреционными полномочиями. Рассматривается механизм использования дискреционных полномочий и возможные пути совершенствования процесса защиты прав и свобод граждан от противоправных решений должностных лиц органов государственной власти. 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.

Ключевые слова: Организационно-правовые основы, административное усмотрение, дискреционные полномочия, стадии правоприменительного процесса, компетенция, юридический факт, оценочные понятия, органы внутренних дел.

У державно-правовому регулюванні суспільних відносин важливу роль відіграє застосування права. Владна діяльність органів внутрішніх справ забезпечує переведення загальних правил поведінки, які містяться в нормативно-правових актах, і діяльності різноманітних суб'єктів, у площину їх індивідуально-конкретної дії. Проблема полягає у широкому застосуванню адміністративного розсуду під час винесення індивідуально-правових актів. Ця діяльність здійснюється у встановлених законом формах, хоча сам процес використання адміністративного розсуду нормативно неврегульований.

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. Ремнєв, Ю. П. Соловей, Г. Й. Ткач, Д. М. Чечот та інші.

Ціль даної статті полягає у комплексному аналізі механізму застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. Подальше удосконалення ґрунтується на більш детальному нормативному забезпеченню даного процесу у законодавстві.

Застосування права носить підзаконний та індивідуальний характер, оскільки безпосереднім об'єктом застосування права є окремий конкретний випадок, а припис правозастосовчого акта стосується персонально визначених осіб. Відсутність чітких методологічних позицій при розкритті поняття, сутності і призначення стадій правозастосовчого процесу в ОВС призводить до того, що в основу його розподілу лягають різні ознаки.

Стадії правозастосовчого процесу – це вироблені наукою і практикою й закріплені в законі необхідні ступені пізнання істини. У побудові правозастосовчого процесу та послідовності його стадій закладена реальна гарантія встановлення істини. Відносини в сфері правозастосування ОВС являють собою особливу форму суспільних відносин. Їм найбільш властиві усвідомленість, нормативно-оціночний характер і організаційна оформленість. Своє ідеологізоване вираження вони одержують у нормі права, тобто в імперативній моделі, правилі взаємодії, сформульованій у тексті закону.

Усі стадії правозастосовчого процесу досить тісно пов'язані з застосуванням дискреційних повноважень. Іншими словами в діях ОВС дуже часто існує певна свобода вибору – можливість застосування адміністративного розсуду.

Так, серед інших підстав для порушення адміністративної справи також може бути безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою, яке відрізняється від інших підстав насамперед тим, що вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Зазначена підстава має деякі особливості. По-перше, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому незавжди підлягає контролю. По-друге, припущення про порушення виникає тільки в свідомості уповноваженої особи [1, с. 49].

Адміністративний розсуд може проявлятися в наданні працівнику міліції можливості на власний розсуд оцінювати юридичний факт. Певний аспект свободи вибору існує під час накладення стягнень за адміністративні правопорушення. Стягнення за адміністративні правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КУпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення. З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне

правопорушення, при накладенні стягнення враховувати ряд факторів: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність [2]. Разом з тим в практичній діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції зазначені правила виконуються незавжди. В усякому випадку, встановити, що саме він врахував для визначення конкретного заходу стягнення, практично неможливо, тому що це не відображається в жодному документі.

Свою точку зору по даному питанню висловив А. П. Коренєв [3]. Так, доцільність він тісно пов'язує з адміністративним розсудом, під яким допускається визначена рамками законодавства відома ступінь свободи органа (посадової особи) у правовому вирішенні індивідуальної конкретної управлінської справи, що надається з метою прийняття оптимального рішення в справі. Адміністративний розсуд може виражатися в наданні співробітнику міліції можливості за його розсудом оцінювати юридичний факт. Так, при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення співробітник міліції, уповноважений вирішувати справу, може відповідно до КУпАП звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитися усним зауваженням. Тут вирішення питання «малозначності» залишається на розсуд співробітника.

Різновидом адміністративного розсуду можна вважати також надання посадовій особі ОВС права за його розсудом видавати акт (приймати рішення) на основі вільного вибору одного з декількох рівнозначних, із погляду законності, варіантів рішення справи, передбачених нормою права. Наприклад, начальник органа внутрішніх справ відповідно до КУпАП може піддати особу, що вчинила дрібне хуліганство, штрафу або направити справу на розгляд у суд.

Адміністративний розсуд виражається в прийнятті посадовцем ОВС рішення (у вчиненні дії) на основі "гнучких" правових норм, що містять «розтяжні» формулювання: «приймає негайні заходи», «якщо є достатні

підстави», «вправі використовувати будь-які підручні засоби». Співробітник міліції сам повинен усвідомити зміст і призначення таких понять. При цьому зовсім не значить, що він абсолютно вільний у своїх діях. Від нього потрібно таке розуміння формулювань цих правових норм, яке має найбільш широке поширення в даний момент у тій або іншій сфері життєдіяльності. Надання посадовцю ОВС можливості диференціювати підходити до рішення індивідуальних справ дозволяє йому найбільше оптимально реалізувати норми права в життя. Проте гнучкість норми права має свої межі, виходити за які він не повинен. Отже, посадова особа ОВС не діє абсолютно вільно.

Слід зазначити, що адміністративний розсуд завжди носить правовий характер, є правовим розсудом. Застосування розсуду можливе за умови дотримання визначених вимог:

- він завжди повинен здійснюватися в рамках закону;
- адміністративний розсуд може бути використаний з метою більш ефективного, доцільного, оптимального здійснення адміністративної й іншої діяльності ОВС;
- акт, прийнятий на основі розсуду повинен переслідувати ціль, для досягнення якої, законодавець дав посадовій особі ОВС право діяти за своїм розсудом;
- акт, прийнятий на основі адміністративного розсуду, повинний містити в собі мотиви, що спонукали його скористатися правом розсуду.

Застосування дискреції в ОВС – це момент розсуду, область повноважень, у яких особі, що приймає рішення, дається деяке право вибору. Тут усе залежить від ступеня свободи дій, що може бути різноманітною: від деякого елементу власного судження, необхідного для інтепретації і застосування загальних стандартів, до відкритої пропозиції посадової особи прийняти таке рішення, яке вона вважає найкращим у даній ситуації. Відповідно було б неправильним вважати дискрецію іншою групою процесів, чим застосування загальних стандартів. Вони настільки тісно пов'язані один з одним, що в деяких випадках точніше було б вважати, що між ними існує

дуже заплутаний зв'язок, а дискреція властива самій ідеї застосування загальних стандартів. Дискреція в цьому змісті звичайно зустрічається в адміністративних ситуаціях, коли, наприклад, міністру надане право приймати ті рішення, які він вважає необхідними. Якщо по прийняттю цих рішень додаткові вказівки не даються, у такому випадку у влади дійсно є широка свобода дій.

На підставі загального розуміння дискреції як деякої перемінної, присутньої в тому або іншому ступені в більшій частині конкретних рішень, можна виділити декілька достатньо чітко помітних значень цього поняття:

- дискреція, як надання посадовій особі ОВС визначених повноважень, але відсутність стандартів, які спрямовують їх застосування;
- дискреція, як інтепретація загальних стандартів;
- дискреція, як дозвіл посадовцю ОВС відступати від обов'язкових загальних стандартів.

Хоча і потрібно розрізняти вищевказані значення поняття дискреції, але на практиці вони, звичайно, частково збігаються, і взаємозалежні одне від одного.

Дискреційні повноваження ОВС піднімають багато цікавих і важливих для адміністративного права питань. Зокрема, дуже важливо дослідити проблему співвідношення дискреції й ефективності як принципу управління.

Щодо дискреції в правозастосувальній діяльності ОВС є два загальних зауваження. Перше стосується думки, що зустрічається часто в європейській юриспруденції, про те, що під дискрецією розуміється щось незаконне, що позначає суб'єктивний і довільний підхід. Варто чітко зазначити, що таке уявлення помилкове – дискреція внутрішньо властива будь-якій системі юридичного контролю і є поняттям, що виникло й існує в рамках закону. Навіть у судовій діяльності суддя приймає рішення, керуючись законом і внутрішнім переконанням, змістом якого є саме дискреція, розсуд судді, проте, в межах закону. Друге загальне зауваження стосується питання про те, як дискрецію обмежити і контролювати. І знову в цьому відношенні в ряді

континентальних правових систем є тенденція вважати дискрецію «чорним ящиком», куди ніхто не має права проникати. Західні правові системи розробили різноманітні юридичні методи для того, щоб впливати на дискрецію – обмежувати її, структурувати і регулювати її використання. Особливо це важливо в хитливих політико-правових системах, як, наприклад, у постсоціалістичних країнах на першому етапі їх існування.

Представники ОВС повинні мати право формулювати загальні норми, якими необхідно керуватися при застосуванні дискреції. Наскільки суворими можуть бути стандарти і чи можуть вони перетворитися в правила, залежить від конкретної юридичної системи, але доктрина проти обмежень може встановити певні кордони нормативної природи стандартів. Деякі юридичні системи йдуть далі і вимагають, щоб адміністративні органи визначали стандарти, які регулюють застосування дискреції. Навіть, якщо стандарти сформульовані, це не означає, що вони автоматично будуть піддані гласності. Адміністративна влада може з легкістю приховувати від громадськості ті стандарти, якими вона керується при прийнятті рішень.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок, що проблема застосування адміністративного розсуду набула досить великої гостроти. Представник ОВС повинен застосовувати розсуд в залежності від конкретних обставин справи. Вирішувати заздалегідь – значить ускладнювати дискрецію. Не потрібно заздалегідь визначати, яким чином він буде розглядати справи в майбутньому. Використання адміністративного розсуду та дискреційних повноважень в правозастосувальній діяльності ОВС є беззаперечним. Тільки існування певної свободи в діях посадової особи під час прийняття управлінського рішення може зробити цю діяльність найбільш ефективною. Усі стадії управлінського процесу досить тісно пов'язані з застосуванням дискреційних повноважень, і якщо позбавити працівників ОВС права діяти на власний розсуд – це може призвести до негативних наслідків. Неможливо досконально закріпити повноваження посадових осіб ОВС у законах та інших нормативно-правових актах. Закони розраховані на звичайні умови та

нормальні обставини. Але трапляється й так, що ситуація стає екстремальною й дотримання якоїсь норми, реалізація припису суду або прокурора може поставити під погрозу правопорядок у регіоні, країні. Тому існування адміністративного розсуду та дискреційних повноважень є невід'ємною частиною правозастосувальної діяльності ОВС.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 112 с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

3. Коренев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание четвертое, с изменениями и дополнениями / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А. П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России, издательство «Щит-М», 2003. – 309 с.