

УДК 342.95

**С. А. РЕЗАНОВ**

викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## КЛАСИФІКАЦІЯ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Досліджено класифікацію меж адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ, їх види та особливості. Розглянуто сутність і характерні особливості кожного виду меж, існуючі зв'язки з іншими правовими явищами. Досліджено 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.

У сучасних умовах правотворчої діяльності на перший план виходить проблема підвищення рівня захисту прав та свобод громадян. Правозастосувальна діяльність органів внутрішніх справ (далі – ОВС) часто пов'язана з вирішенням питань, які стосуються даної сфери. Особливим різновидом правозастосувальної діяльності є адміністративний розсуд – один з ефективних правових інструментів в арсеналі співробітника ОВС для виконання покладених на нього завдань. Разом із 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. У зв'язку з цим особливо значення набуває проблема правового обмеження адміністративного розсуду співробітників ОВС. Класифікація меж адміністративного розсуду дозволить глибше з'ясувати сутність 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 приділено недостатньо уваги, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню зокрема 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. Четот тощо.

**Мета** 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 зі словником іншомовних слів, класифікація (лат. *classis* – розряд, *facere* – робити) є поділом 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 спростити їх використання. Підставою класифікації (критерієм) слід уважати найхарактерніші ознаки і властивості явищ, які розкривали б сутність і зміст меж адміністративного розсуду і в той же час дозволили групувати його на основі різних характеристик.

Класифікація дозволить глибше з'ясувати сутність 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 сферу нашого дослідження межами, закріпленими в нормативних правових актах. За твердженням Ю. В. Грачової правосвідомість є істотним елементом механізму реалізації наданого судді (слідчому, прокурору або особі, що проводить дізнання) права на розсуд у процесі застосування кримінально-правових норм [2, с. 17]. У зв'язку з цим усі існуючі межі розсуду суб'єкта застосування права за походженням можна

поділити на суб'єктивні (правосвідомість) та об'єктивні (правові).

Вплинути законодавчим шляхом на правосвідомість суб'єкта правозастосування неможливо. Як правильно зазначає О. П. Севастьянов, правосвідомість суддів об'єктивно не можна уніфікувати, тому при широкому суддівському розсуді в питанні вибору виду і розміру покарання неможливо добитися призначення різними суддями у всіх випадках однакових або схожих покарань за одні і ті ж злочини при схожих обставинах справи і характеристикі особи [3, с. 5]. Через неможливість законодавчо врегулювати суб'єктивні компоненти особи правозастосування необхідно вдосконалити правові межі адміністративного розсуду (об'єктивні межі).

Враховуючи роль і значення правових меж розсуду в правоохоронній діяльності, дане явище може бути класифіковано за наступними ознаками: за галузями права; за функціональними ознаками; за ознакою формального закріплення; за джерелом закріплення; за кількістю альтернатив; за способом закріплення; за стадіями правозастосувального процесу; за ступенем визначеності.

У юридичній науці загальноприйнятим є розподіл права за галузями. В основу даного розподілу покладено два критерії: предмет правового регулювання і метод правового регулювання [4, 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 право тощо.

Виходячи з цього, межі адміністративного розсуду можна класифікувати за галузевою приналежністю на межі в адміністративному, цивільному, кримінальному і в інших галузях права. При цьому особливості кожного виду багато в чому визначаються специфікою предмета і методу конкретної галузі права.

Розглядаючи питання про предмет адміністративного права, Д. Н. Бахрах зазначає, що він є сукупністю суспільних відносин, пов'язаних із владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади з виконання законів та 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 [5, с. 38]. Учений відносить до предмета 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 укладення 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 вектор влади спрямовано згори 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. Тому 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 і поширюється на різноманітні зв'язки соціально-правового середовища, що знаходиться у сфері дії декількох галузей матеріального права, перш за все адміністративного, фінансового і низки 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 [6, 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.

Самостійний предмет і метод правового регулювання має кримінальне право. Предмет кримінального права становлять суспільні відносини, які виникають при вчиненні суспільно небезпечних діянь. Виходячи з цього, кримінально-правові межі обмежують розсуд правозастосувача в процесі охорони суспільних відносин від злочинних посягань.

Для кримінального права властивий каральний метод або метод кримінальних репресій до осіб, які вчинили злочин. Залежно від кримінально-правової політики, що проводиться в різні історичні періоди, кримінальна репресія може посилюватися або пом'якшуватися.

Слід також відзначити той факт, що класифікація меж адміністративного розсуду за

галузевою приналежністю повинна здійснюватися тільки за сукупністю критеріїв, а саме за предметом і методом правового регулювання. Обумовлено це перш за все тим, що методи правового регулювання можуть поєднуватися в різних галузях права, а значить, правові дозволи можуть міститися не тільки в цивільному, а правові заборони – не тільки в кримінальному праві. У той же час предмети правового регулювання також можуть перетинатися, і не виключена ситуація, коли одні суспільні відносини регулюються різними галузями права.

В особливу групу слід виділяти класифікацію меж розсуду в публічному і приватному праві. Найістотнішими формальними елементами приватного права слід визнати рівність суб'єктів правовідносин у взаємозв'язку з можливістю реалізації свободи їх волевиявлень в рамках диспозитивних правових норм. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що для приватного права більш характерна саморегуляція рівноправних учасників правовідносин з урахуванням їх волевиявлення. Потреба у використанні адміністративного розсуду виникає в тому випадку, коли потрібно врегулювати спірні правовідносини або сприяти в реалізації прав даних суб'єктів. Отже, межі розсуду даного виду обмежують втручання суб'єктів правозастосування в приватно-правову сферу, сприяють реалізації прав приватних осіб.

Інші якості мають межі адміністративного розсуду в публічному праві. Публічні правовідносини найчастіше пов'язують із владною діяльністю державних органів. Отже, межі розсуду в публічному праві переважно встановлюють межі владної діяльності державних органів. При цьому вони базуються на функціональній меті конкретного державного органу. Також існують відмінності в методах правового регулювання приватної і публічної діяльності. Відносини, які опосередковують приватну і публічну діяльність, відрізняються одні від одних за природою і за методами їх регулювання (приватноправовий метод регулювання і публічно-правовий метод регулювання). Таким чином, якщо межі розсуду в приватному праві переважно містяться в дозволах, то в публічному праві – в приписах.

Підводячи підсумок вищевикладеного, можна відзначити наступне. Підставою класифікації меж адміністративного розсуду є 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 у закритих правових переліках, тобто в таких приписах, які не допускають можливості винесення рішення, яке прямо не передбачене законом.

Відносно визначені норми права, надаючи посадовій особі ОВС свободу вибору, обмежують її наступними способами:

1) шляхом вказівки можливих якісно різних варіантів вирішення певного питання. Якісна визначеність дозволяє відрізнити один варіант рішення від іншого за специфікою його елементів. Тому в даному випадку розсуд обмежують ті варіанти якісно різних рішень, які містяться в конструкції правової норми. Залежно від конструкції диспозитивної норми права вони можуть бути закріплені в її гіпотезі, диспозиції або санкції. Гіпотеза щодо диспозитивних норм містить вичерпний перелік підстав, за наявності яких вступає в дію правило, закріплене в нормі. Диспозиція щодо диспозитивної норми права дозволяє суб'єкту на свій розсуд вибирати варіант можливих рішень з декількох. При цьому суб'єкт правозастосування не має можливості виносити рішення, яке не передбачене диспозицією норми. Санкція щодо диспозитивних норм містить вичерпні варіанти можливих негативних наслідків для суб'єкта, який порушив припис закону;

2) шляхом вказівки кількісних меж рішення з певного питання (верхнього, нижнього). У даному випадку посадовець ОВС вибирає з рішень, різних за кількісною визначеністю. Вони можуть закріплюватися, як у гіпотезі, так і в диспозиції або санкції норми права. Таким чином, межі розсуду суб'єкта у відносно диспозитивних нормах права є формально визначеними, а його рішення повинне бути винесене виключно у встановлених правовим приписами межах.

У свою чергу, для відносно визначеної санкції характерне надання суб'єкту можливості вибирати розмір стягнення в діапазоні суворо визначених меж, зазначених у самій санкції. Відносно визначена санкція може встановлюватися тільки нижчу і вищу або тільки вищу межу для кожного конкретного виду стягнення. Наприклад, одним із поширених різновидів стягнення, яке закріплюється у відносно визначеній санкції, є штраф. Стаття 27 КУпАП визначає, що штраф є грошовим стягненням, яке 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, ст. 135 КУпАП закріплює, що безквитковий проїзд пасажирів, а так само провезення без квитка дитини віком від семи до шістнадцяти років у міському транспорті тягне за собою накладення штрафу в 20-кратному розмірі від вартості проїзду. Альтернативні санкції дозволяють правозастосувачу вибрати на свій розсуд із двох і більш можливих видів стягнення різних за своєю якісною сутністю.

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

Зовсім інше значення мають межі розсуду, які не закріплені безпосередньо в нормативному правовому акті. Для їх точного встановлення суб'єкту часто доводиться використовувати спеціальні прийоми і правила. До даної групи слід відносити межі розсуду, які використовуються в процесі застосування оціночних понять і відкритих правових переліків. Вважаємо, що основною особливістю даного виду є можливість посадової особи ОВС ухвалити рішення на основі норм, що містять неконкретні поняття і визначення, значення і тлумачення яких багато в чому залежать від нього особисто.

Необхідно також відзначити той факт, що застосування відкритих правових переліків за своєю природою багато в чому схоже з реалізацією оціночних понять. Проте, на відміну від оціночних понять, відкриті переліки частково розкриваються законодавцем і містять у собі часткову класифікацію можливих рішень. Отже, формалізація меж адміністративного розсуду даного виду є прерогативою суб'єкта правозастосування. Для їх точного встановлення посадовцю ОВС необхідно використовувати існуючі правила тлумачення. Таким чином, в оціночних поняттях і відкритих правових переліках законодавець не встановлює вичерпний перелік можливих варіантів рішень. Використовуючи окремі прийоми і способи тлумачення, суб'єкт може точніше встановити

межі адміністративного розсуду, винести рішення, яке відповідатиме вимогам законності.

До даної групи слід також відносити межі розсуду в процесі подолання прогалин у праві та вирішення колізій законодавства. Колізії виникають, коли діючі норми права, що регулюють одні і те самі суспільні відносини, розходяться за варіантами рішення. Розходження можуть стосуватися предмета і метода правового регулювання, суб'єктів правовідносин, значення правових приписів, а також часу і місця їх дії. У результаті суб'єкту правозастосування слід обрати один варіант рішення з декількох, що суперечать один одному.

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

Таким чином, межі адміністративного розсуду даного виду настільки «розмиті» і не формалізовані, що виникають реальні передумови для помилкового застосування закону, порушення прав і свобод людини. З цієї причини А. В. Вісаров вказує на негативну роль різних дефектів права, стверджуючи, що прогалини в праві, колізії, які заважають задоволенню інтересів громадян і організацій, є перешкодою для формування правопорядку [7, с. 30]. Для вирішення прогалин та суперечностей законодавства необхідна перш за все ретельна законотворча діяльність щодо виявлення й усунення причин їх виникнення. Усунувши колізію або прогалину, законодавець тим самим виключить саму можливість довільного розсуду посадової особи ОВС, що сприятиме підвищенню рівня законності і зміцнення правопорядку в країні.

Наступною класифікацією меж адміністративного розсуду є розподіл за джерелом закріплення. За даною підставою можна виділити межі розсуду, закріплені в нормативно-правових і в інтерпретаційних актах. Вважаємо, що слід повністю погодитися з тим, що суб'єкт правозастосування у своїй діяльності перш за все зобов'язаний керуватися приписами закону. Проте в питанні конкретизації меж адміністративного розсуду в діяльності ОВС не останню роль посідають інтерпретаційні акти.

Наступною підставою розподілу меж адміністративного розсуду є кількість доступних суб'єктові альтернатив. Якщо суб'єкт правозастосування має можливість обирати тільки

з двох варіантів поведінки, слід говорити про «вузькі» межі розсуду. У разі, коли за ним закріплено право вибору з безлічі законних альтернатив, межі є «широкими». У цьому значенні можна розрізнити вузький і широкий розсуд. В результаті, межі адміністративного розсуду слід поділяти на «вузькі», коли посадова особа ОВС може обирати лише один із двох варіантів, і «широкими» у разі, коли існує безліч альтернатив.

За способом закріплення розрізняють якісні і кількісні межі адміністративного розсуду. Якісні межі адміністративного розсуду є варіантами можливих рішень, які відрізняються між собою за сукупністю істотних ознак. Кількісні межі розсуду являють собою варіанти наданих суб'єкту рішень, які мають різний ступінь визначеності.

Залежно від стадій правозастосувального процесу межі адміністративного розсуду можна поділити 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. У 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 має владний характер. Рішення набуває форми акту застосування права. Отже, даний вид меж обмежує

розсуд посадової особи ОВС у процесі вибору варіанту рішення в даній справі.

Таким чином, незалежно від стадії правозастосувального процесу межі адміністративного розсуду захищають законні права всіх учасників від можливих зловживань з боку посадовців ОВС.

Наступною підставою класифікації даного явища є ступінь визначеності меж розсуду. За ступенем визначеності розрізняють абсолютно визначені і відносно визначені межі. Життєві явища настільки різноманітні, що законодавець не завжди може регулювати їх шляхом ухвалення абсолютно визначених норм права. Багато правових приписів мають відносно визначений характер, а тому їх застосування в конкретній ситуації певною мірою залежить від розсуду суддів або інших правозастосувачів.

Підводячи підсумки даної статті, можна визначити, що межі адміністративного розсуду можна класифікувати за такими ознаками:

- за галузевою приналежністю (межі розсуду в адміністративному праві, межі розсуду в цивільному праві, межі розсуду в кримінальному праві, межі розсуду в інших галузях права);
- за функціональною ознакою (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);
- за джерелом закріплення (у нормативних правових актах, в інтерпретаційних актах);
- за кількістю альтернатив («вузькі» межі розсуду – передбачено тільки два варіанти поведінки, «широкі» межі розсуду – більше двох законних альтернатив);
- за способом закріплення (кількісні, якісні);
- за стадіями правозастосувального процесу (межі розсуду в процесі встановлення фактичних обставин справи, межі розсуду при встановленні юридичних обставин справи, межі розсуду в процесі винесення рішення у 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. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова. – М. : Рус. яз. ; Медиа, 2003. – 820 с.
2. Грачева Ю. В. Судейское усмотрение в уголовном праве : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Ю. В. Грачева. – М., 2002. – 32 с.

3. Севастьянов А. П. Пределы судейского усмотрения при назначении наказания : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А. П. Севастьянов. – Красноярск, 2004. – 200 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Норма, 1999. – 453 с.
5. Бахрах Д. Н. О предмете административного права России / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 35–39.
6. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В. Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 40–46
7. Виссаров А. В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (Теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Виссаров. – М., 2003. – 176 с.

*Надійшла до редколегії 09.11.2010*

**РЕЗАНОВ С. А. КЛАССИФИКАЦИЯ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
УСМОТРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Исследована классификация границ административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел, их виды и особенности. Рассмотрена сущность и характерные особенности каждого вида границ, существующие связи с другими правовыми явлениями. Исследован 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.

**REZANOV S. CLASSIFICATION OF SCOPES OF ADMINISTRATIVE DISCRETION  
IN ACTIVITY OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS**

The classification of scopes of administrative discretion in activity of organs of internal affairs, their prospects and features are researched. 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.

---