

УДК 342.95

С.А. РЕЗАНОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ВИКОРИСТАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: дискреційні права, дискреція, адміністративний розсуд, компетенція

Одним із аспектів вирішення проблеми застосування дискреційних прав, і відповідно захисту прав та свобод громадян, які порушені під час реалізації даних повноважень, є визначення їх правової природи.

В 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 [1], Б.М. Лазарєв [2], В.Г. Лебединський [3], В.І. Ремньов [4], Г.М. Бребан [5], Ю.П. Соловей [6], Г.Й. Ткач [7], Д.М. Чечот [8] та інші. Ціллю даного дослідження є повний та всебічний аналіз механізму застосування дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. На підставі вищевказаних наукових праць будуть розроблені основні положення щодо удосконалення даного процесу для підвищення рівня захисту прав та свобод громадян, що є новизною статті.

Юридична наука характеризує дискреційне право, як волю органів виконавчої влади оцінювати ситуації та приймати по них рішення. В даному випадку їм наданий простір, тому що вони можуть робити вибір між декількома варіантами рішеннями. Класичним прикладом дискреційного права були королівські укази про вигнання або ув'язнення без суду й слідства. У цей час зустрічається багато можливостей застосування дискреції з питань політичного, дипломатичного або військового характеру. Напри-

клад, під час військової кампанії вибір стратегії або тактики залежить, звичайно, від дискреційного розсуду керівників, як і вибір союзників в області дипломатії. Дискреційні права зустрічаються також і в сфері управління, коли, наприклад, здійснюється вибір назви вулиці або ж вибір висоти будинків у плані містобудування. Але після того, як вибір зроблений, а план затверджений, компетенція в частині прийняття індивідуальних рішень обмежується видачею дозволів на будівництво. Дискреційне право широко використовується при просуванні по службі тієї або іншої посадової особи, або при встановленні роздрібних цін у рамках загальної регламентації ціноутворення.

Так, зокрема, проблему максимального обмеження дискреційних повноважень працівників правоохоронних органів було піднято ще декілька років назад. Аналіз практики застосування міліцією норм адміністративного законодавства, зокрема, збирання та застосування доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд та прийняття рішень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу свідчить, що працівники міліції не завжди дотримуються вимог, яким має відповідати здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такий стан справ потребує від міліції та посадових осіб, які застосовують законодавство про адміністративні правопорушення, глибоких знань цього законодавства з метою забезпечення правильної кваліфікації протиправних діянь, правильного оформлення адміністративних матеріалів, а також дотримання законності під час застосування заходів впливу до правопорушників [9, с.204-205].

Подібно тому, як обов'язкова компетенція рідко буває повною, так і дискреційний розсуд не є абсолютним правом. Він має певні рамки. Але в юридичному плані навіть при формальній наявності дискреційного права воля органу стиснута цілим рядом обмежень, вона здійснюється в рамках законності, й тому не є а ні повною, а ні безконтрольною.

В нормі права заздалегідь не можливо передбачити всіх життєвих випадків і обставин. Тому вона залишає певний простір, який має заповнити орган, котрий застосовує норму. При цьому цей орган повинен брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він має досягти, і на решті на засади здорового глузду.

Правозастосовчий орган має керуватися вимогами: законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості [10, с.429]. Однак у тому випадку, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє орган певною свободою у вирішенні індивідуально-конкретної адміністративної справи і прийнятті оптимального рішення, може йтися про вільний розсуд, який означає можливість вибору в широких межах, встановлених правовою нормою [6, с.30-31].

Так, В.Г. Лебединський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування даної установи чи підприємства. Він вважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [3, с.134-136]. В.І. Ремньов розглядав дискреційні повноваження як право органу державного управління приймати владні рішення на власний розсуд. Розглядаючи ці органи в їх вертикальному підпорядкуванні, він дійшов висновку, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу. Самі ж дискреційні повноваження є елементом компетенції, і їх використання в рамках закону лише зміцнює законність [4, с.51-53].

Французький вчений Г.М. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона вправі діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [5, с.192].

Існування права дискреційної влади, з однієї сторони, є найкращим вираженням правової держави, з іншої - свобода адміністрації має бути обмежена цілою низкою кордонів і здійснюватися в рамках законності, для повної реалізації прав і свобод громадян та їх

захисту. Дискреційне право є законним і невід'ємним елементом публічної влади. Воно дає можливість посадовій особі диференціювати ситуації в залежності від обставин, вичерпний перелік яких не можна вказати в нормі права.

Орган виконавчої влади, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію та наявні у справі факти, і застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси та спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають лежати в основі мотивації вибору.

Обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади є досить широким, а їхнє застосування породжує безліч можливостей для використання у власних потребах. Існуюча система державного управління є неефективною, а функціонування державного апарату незадовільним. Однією з багатьох причин є нечіткість та непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах державного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції [11, с.113]. Передумовою цього є декілька факторів, один із яких – це застосування адміністративного розсуду в діяльності посадових осіб. Відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у посадових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд, що дає їм можливість створювати зайві ускладнення, перебільшувати свою роль у вирішенні питань, пов'язаних із зверненнями громадян - ось деякі з основних організаційно-управлінських факторів, які впливають на подальший розвиток корупції.

Застосування дискреційних прав інтерпретується, як творча, інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, у процесі якої остаточно формується його моральна позиція по розглянутій справі. Мова йде про адміністративний розсуд, під яким мається на увазі визначена рамками законо-

давства відома ступінь свободи органа в правовому вирішенні індивідуально-конкретної управлінської справи, що надається з метою ухвалення оптимального рішення в справі. Такої точки зору дотримується Ю.П. Соловей: адміністративний розсуд покликаний сприяти ухваленню оптимального рішення, тобто максимально повно забезпечувати досягнення встановлених правом цілей [7, с.7]. Уточнюючи це положення, звертається увага, по-перше, на те, що правова мета виступає не тільки обмежником розсуду, але й виконує функцію критерію адміністративного розсуду; по-друге, на об'єктивні і суб'єктивні причини, що обумовлюють існування розсуду. До числа перших відносяться винятково складний характер об'єкта управлінської діяльності (поведінка людей), а також тісний зв'язок між її здійсненням і численними зовнішніми умовами. Усвідомлюючи неможливість вичерпного правового опосередкування адміністративної реальності, законодавець навмисно регулює визначене коло суспільних відносин «з виправленням» на розсуд.

Прихильники наявності дискреційних прав у правозастосовчому процесі, як вказувалося раніше, обґрунтовують його необхідність і реальність. У зв'язку з цим, можна сказати, що закон загальний, а застосування закону - творча діяльність. Тому залишаються відносно широкі можливості для привнесення спрямованості суб'єктів правозастосування в справі, і особливо в процесі його розгляду. Такі можливості дуже значні у випадках конкретизації права, подолання прогалин у праві, рішення питання при значному розсуді правозастосовувача.

Стосовно до адміністративного права А.П. Коренев пише, що за ступенем визначеності гіпотези і диспозиції норми можуть бути абсолютно визначені, відносно визначені і невизначені. Причому, на думку автора, існування щодо визначеної і невизначеної диспозицій в адміністративному праві об'єктивно обумовлено характером управлінських відносин. У сфері управління часом виникають настільки індивідуальні суспільні відносини, що заздалегідь докладно регламентувати

правом їх неможливо. Така регламентація поведінки суб'єктів адміністративного права, з позиції А.П. Коренева, привела би до формалізму в управлінській діяльності, позбавивши її творчого характеру [12, с.20].

Представляється, що негативне відношення до дискреції в тому чи іншому ступені ставить під сумнів такий загальновизнаний принцип правозастосовчого процесу, як доцільність. Видаючи нормативні розпорядження, законодавець повинний враховувати лише загальні тенденції розвитку суспільних відносин, виробляти ідеальні моделі поведінки людей, тому що він не в змозі врахувати всі специфічні особливості конкретних обставин кожного випадку. У свою чергу, доцільність правозастосування припускає волю і незалежність його суб'єктів. Закон повинен надавати посадовим особам, що його застосовують, відомі можливості в рамках, установлених законом, самостійно вишукувати шлях для його найбільш правильного застосування відповідно до задач, що він ставить, з урахуванням особливостей кожної справи. Така можливість повинна надаватися посадовим особам тоді, коли рішення задач, поставлених законом, залежить від конкретних обставин, що неможливо заздалегідь передбачити і кваліфікувати в законі без шкоди для його правильного застосування.

Таким чином, застосування дискреційних прав - це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей. До основних ознак дискреційних прав можна віднести: юридичну дозволеність адміністративного розсуду; вище вказана діяльність складається з ряду розумових операцій, здійснюється вибір одного з декількох варіантів рішення, варіанти рішень встановлені правовою нормою, дискреційне право направлено на забезпечення законності, справедливості,

доцільності та ефективності адміністративного регулювання, основна мета застосування дискреційних прав - ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених прамом цілей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / В. Н. Дубовицкий. - М. : Прогресс, 1984. - 247 с.
2. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. - М. : Юрид. лит., 1972. - 279 с.
3. Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора / В. Г. Лебединский. - М. : Юрид. лит., 1954. - 358 с.
4. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении / В. И. Ремнев. - М. : Юрид. лит., 1979. - 378 с.
5. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. - М. : Прогресс, 1988. - 512 с.
6. Ткач Г. Природа і види адміністративного розсуду / Г. Ткач // Право України. -

2002. - № 5. - С. 30-33.

7. Соловей Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. - М., 1982. - 23 с.

8. Чечот Д. М. Административная юстиция: Теоретические проблемы / Д. М. Чечот. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. - 412 с.

9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк : за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. - 336 с.

10. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внут. дел, 2000. - 704 с.

11. Гонцянж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцянж, Н. Гнидюк. – Київ : Міленіум, 2002. - 136 с.

12. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. - М. : Юрид. лит., 1978. - 265 с.

Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / С. А. Резанов // Форум права. – 2009. – № 1 – С. 480–483 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09rcaodu.pdf>

Досліджується поняття дискреційних прав, їх сутність та види. Розглядається механізм використання дискреційних повноважень та можливі шляхи удосконалення процесу захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень посадових осіб органів державної влади.

Резанов С.А. Использование дискреционных полномочий в деятельности органов государственного управления

Исследуется понятие дискреционных прав, их сущность и виды; рассматривается механизм использования дискреционных полномочий и возможные пути усовершенствования процесса защиты прав и свобод граждан от противоправных решений должностных лиц органов государственной власти.

Rezanov S.A. Use of Discretionary Plenary Powers in Activity of Organs of State Administration

There are explores the concept of discretionary rights, their essence and prospects. The mechanism of the use of discretionary plenary powers and possible ways of improvement of process of defense of rights and freedoms of citizens from the lawless decisions of public servants of public authorities is examined.