
УДК 342.95

С. А. РЕЗАНОВ,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки

та кримінальної міліції у справах дітей

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЯК КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено поняття дискреційних прав, їх сутність і види. Розглянуто механізм використання дискреційних повноважень та можливі шляхи удосконалення процесу захисту прав і свобод громадян від протиправних рішень посадових осіб органів державної влади. Визначено поняття дискреційних прав, виокремлено їх основні ознаки. Наголошено, що дискреційне право спрямоване на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, а основна мета застосування дискреційних прав – ухвалення оптимального рішення у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей.

Ключові слова: *дискреційні повноваження, корупційні ризики, дискреція, адміністративний розсуд, органи державного управління, компетенція.*

Одним з аспектів вирішення проблеми застосування дискреційних прав і, відповідно, захисту прав та свобод громадян, які порушені

під час реалізації таких повноважень, є визначення їхньої правової природи. Дискреційні повноваження є головною підставою існування

корупційних ризиків у державному управлінні. Тому аналіз їх змісту, підстав дозволить максимально зменшити кількість випадків зловживань.

У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Цьому питанню та загальнотеоретичним аспектам правозастосовної 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], Г. Й. Ткач [6], Д. М. Чечот [7] та інші.

Метою нашого 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 цього процесу для підвищення рівня захисту прав та свобод громадян.

Юридична наука характеризує дискреційне право як волю органів виконавчої влади оцінювати ситуації й приймати щодо них рішення. Тут їм надано простір, оскільки вони можуть робити вибір між кількома варіантами рішення. 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.

Проблему максимального обмеження дискреційних повноважень працівників правоохоронних органів було порушено ще декілька років назад. Аналіз практики застосування міліцією норм адміністративного законодавства, зокрема, збирання та застосування доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд і прийняття рішень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу свідчать про те, 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 [8, с. 204–205].

У 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 орган повинен брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він має досягти, і, нарешті, на засади здорового глузду.

Правозастосовний орган має керуватися вимогами законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості [9, с. 429]. Однак у разі, 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, установлених правовою нормою.

Так, В. Г. Лебединський називав дискреційним правом органів управління їхні повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування певної установи чи підприємства. Він вважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [3, с. 134–136].

На думку В. І. Ремньова, дискреційні повноваження – 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 використання їх у рамках закону лише зміцнює законність [4, с. 51–53].

Французький учений Г. М. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати щодо 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 одного боку є найкращим вираженням правової держави, з іншого 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 залежно від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати в нормі права.

Обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади досить широкий, а застосування

їх породжує безліч можливостей для використання у власних потребах. Існуюча система державного управління є неефективною, а функціонування державного апарату – незадовільним. Однією з багатьох причин цього стали нечіткість і непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах державного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції [10, с. 113]. Передумовою такого стану можна визнати кілька факторів, один з яких – 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.

Стосовно адміністративного права О. П. Коренев пише, що за ступенем визначеності гіпотези і диспозиції норми можуть бути абсолютно визначені, відносно визначені і невизначені. Причому, на думку автора, існування визначеної і невизначеної диспозицій в адміністративному праві об'єктивно обумовлено характером управлінських відносин. У сфері управління деколи виникають настільки індивідуальні суспільні відносини, що заздалегідь докладно регламентувати правом ці відносини неможливо. Така регламентація поведінки суб'єктів адміністративного права, з позиції О. П. Коренева, призвела б до формалізму в управлінській діяльності, позбавила б її творчого характеру [11, с. 20].

Вважаю, що негативне ставлення до дискреції тією чи іншою мірою ставить під сумнів такий загальновизнаний принцип правозастосовного процесу, як доцільність. Видаючи нормативні розпорядження, законодавець повинен 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.

Процес прийняття рішень має бути прозорим та відкритим для ретельного його розгляду. Суспільство має знати, яким чином державні інститути розпоряджаються наділеними повноваженнями і ресурсами. Інформаційна прозорість може бути підкріплена такими заходами, як застосування систем розкриття відомостей та визнання ролі активних і незалежних засобів масової інформації [12].

У свою чергу, доцільність правозастосування припускає волю і незалежність його суб'єктів. Закон повинний надавати посадовим особам, котрі його застосовують, відомі можливості в рамках, установлених законом, самостійно вишукувати шлях для його найбільш правильного застосування відповідно до завдань, які він ставить, з урахуванням особливостей кожної справи. Така можливість має надаватися посадовим особам тоді, коли вирішення завдань, 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'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з кількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності й ефективності адміністративного регулювання з метою ухвалення оптимального рішення у 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 кількох варіантів рішення, варіанти рішення встановлені правовою нормою, дискреційне право спрямоване на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, основна мета застосування дискреційних прав – ухвалення оптимального рішення у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей.

Список використаних джерел

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. Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 412 с.
8. 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.
9. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
10. 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.
11. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 265 с.
12. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення М-ва юстиції України від 12 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

Надійшла до редколегії 18.09.2014

РЕЗАНОВ С. А. ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КАК КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследовано понятие дискреционных прав, их сущность и виды. Рассмотрен механизм использования дискреционных полномочий и возможные пути совершенствования процесса защиты прав и свобод граждан от противоправных решений должностных лиц органов государственной власти. Определено понятие дискреционных прав, выделены их основные признаки. Отмечено, что дискреционное право направлено на обеспечение законности, справедливости, целесообразности и эффективности административного регулирования, а основная цель применения дискреционных прав – принятие оптимального решения по делу, максимально полно обеспечивая достижение установленных правом целей.

Ключевые слова: *дискреционные полномочия, коррупционные риски, дискреции, административное усмотрение, органы государственного управления, компетенция.*

REZANOV S. A. DISCRETIONARY POWERS AS CORRUPTION RISKS WITHIN STATE AGENCIES' ACTIVITY

The author researches the concept of discretion rights, their essence and kinds. A mechanism of using discretionary powers and possible ways to improve the process of protecting the rights and freedoms of citizens against unlawful decisions of officials working within state agencies is studied. The concept of discretion is determined; their basic features are specified. It is emphasized that implementation of discretionary rights is the intellectual and forceful activity of a competent subject permitted by law. Its content is to select one of several options of the decision set by a legal norm to guarantee the legality, fairness, appropriateness and efficiency of the administrative regulation aimed at adopting optimal decision of the case, maximum fully ensuring the achievement of goals set by the law.

It is established that the main features of discretion rights may include: legal permissibility of administrative discretion, above mentioned activity consists of a series of mental operations, selection of one of several options of decisions is realized, options of decisions are set by a legal norm, discretion right is aimed at guaranteeing the legality, fairness, appropriateness and effectiveness of administrative regulation, the main purpose of applying discretionary rights is adoption of an optimal decision in the case, maximum fully ensuring the achievement of goals set by the law.

Keywords: *discretionary powers, corruption risks, discretion, administrative discretion, state agencies, competence.*