

ВИДИ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Бааджи Н.А., викладач кафедри іноземних мов ОДУВС

Досліджено види меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації, а також їх особливості.

Розглянуто сутність і характерні особливості кожного виду меж, існуючі зв'язки з іншими правовими явищами.

Досліджено сутність меж та чинники, на основі яких можуть виникати дані обмеження, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб органів публічної адміністрації.

Діяльність органів публічної адміністрації невідривно пов'язана із певної міри розсудом при винесенні правових рішень по справах їх компетенції. Розсуд в діяльності органів публічної адміністрації – це, насамперед, вибір одного із варіантів рішення, які закріплені у відповідній нормі закону. Таким чином, правозастосовний орган має законне право суб'єктивно використовувати інструменти права з урахуванням певних життєвих обставин на легальних засадах. Ідеальною моделлю застосування адміністративного розсуду повинно бути винесення максимально обґрунтованих, доцільних, справедливих та законних рішень [8, С.429].

У зв'язку з цим не складно виявити оборотну сторону адміністративного розсуду. Адже, при певній «розмитості» законодавчого акту та при відсутності чітких орієнтирів при виборі рішення, створюються сприятливі умови для виникнення різного роду зловживань або помилок зі сторони правозастосовного органу. Основними факторами, які сприяють росту проявів корупції є наявність в правових актах, які визначають компетенції державного органу чи посадовця, формулювань «має право» чи «може», що уповноважує їх на варіативне прийняття рішень.

З однієї сторони, необмежена свобода в виборі варіантів рішення невідривно призведе до грубих порушень законності та негативним чином впливає на становлення правопорядку в державі. Але з іншої сторони, надмірне обмеження розсуду або його повне виключення в деяких випадках може позбавити правозастосовний орган приймати до уваги індивідуальні особливості справи, яка розглядається, що зробить неможливим винесення доцільного і обґрунтованого рішення.

Тому основне питання полягає не в тому, чи повинен існувати інститут адміністративного розсуду взагалі, а в тому, щоб правильно та чітко визначити належну міру та об'єм розсуду органів публічної адміністрації.

Інакше кажучи найбільш гострою постає проблема чіткого визначення рамок меж такої свободи дій, законодавче встановлення границь правозастосовного розсуду, а можливо навіть й розробка правил прийняття рішень в тому випадку, коли прийняття рішення залежить від вибору одного з декількох варіантів поведінки. До цього часу дані відносини лише в загальному виді окреслені законодавцем.

З цієї **метою** необхідно проаналізувати види меж адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації та найбільш оптимально класифікувати їх за певними критеріями.

Класифікація меж адміністративного розсуду дасть можливість визначити особливості кожного виду меж та уникнути плутанини з розумінням основних понять.

Вважаючи на те, що адміністративний розсуд безпосередньо залежить від особи суб'єкта, то можна окреслити область дослідження межами, які закріплені в нормативно-правових актах.

Під межами адміністративного розсуду одні автори розуміють певні границі, в рамках яких суб'єкт правозастосування, керуючись висновками комплексного аналізу обставин справи, уповноважений винести законне, справедливе та доцільне рішення [3, С.95]. Інші говорять про межі адміністративного розсуду як про рамки, які встановлені уповноваженими суб'єктами за допомогою правових юридичних засобів і які обмежують об'єм застосування права [2, С.105 - 183].

Оскільки застосування адміністративного розсуду насамперед залежить від правозастосовного суб'єкта, то такий вчений, як Резанов С.А. поділяє усі існуючі межі розсуду суб'єкта застосування права за походженням на: суб'єктивні (правосвідомість) та об'єктивні (правові) [6, С.48].

Законодавчо неможливо вплинути на правосвідомість правозастосовного суб'єкта. Як зазначає російський вчений О.П. Севастьянов, правосвідомість не може бути уніфікована [7, С.5]. Тобто різні посадові особи органів публічної адміністрації не можуть винести однакового рішення по схожих справах. Тому якщо законодавчо закріпити суб'єктивні елементи застосування адміністративного розсуду, необхідно удосконалювати правові або об'єктивні межі.

Також межі адміністративного права можна класифікувати за методом правового регулювання. Тут необхідно зазначити межі розсуду в приватному та публічному праві. Наприклад, в приватному праві існує рівність суб'єктів правових відносин і тому, адміністративний розсуд виникає у випадку, коли необхідно або врегулювати спірні правовідносини, або сприяти реалізації прав приватних осіб. В даному випадку ми можемо говорити про те, що межі адміністративного розсуду в приватному праві містяться в дозволах, тому що правила поведінки суб'єктів щодо їх волевиявлення містяться в диспозитивних правових нормах.

Публічні правовідносини безпосередньо пов'язані із діяльністю органів публічної адміністрації, або владною діяльністю. Тому межі адміністративного розсуду в публічному являють собою границі, в рамках яких здійснюється владна діяльність органів публічної адміністрації. А містяться вищезазначені межі в правових приписах.

Якщо класифікувати межі адміністративного розсуду за формальною закріпленістю, то можна виділити формально та відносно закріплені межі. Зміст формально закріплених меж міститься або в нормативно-правових, або в інтерпретаційних актах; тобто є такими, які передбачують можливість діяти лише так, як передбачено законом. Іншими слова-

ми, межі, в рамках яких повинен здійснювати свій розсуд посадовець, чітко закріплені чинними нормативно-правовими актами.

Відносно закріплені межі містяться в тих нормах права, які надають посадовій особі органів публічної адміністрації можливість винесення рішення, яке прямо не передбачене законом. Але свобода вибору рішення також є обмеженою. Наприклад це обмеження може виражатись у наявності в нормі права якісно різних варіантів вирішення справи. Якісна характеристика дає можливість відрізнити варіанти рішення на основі специфіки його елементів. Тобто розсуд обмежений варіантами якісних рішень, що знаходяться в конструкції правової норми. Межі можуть міститися як в гіпотезі, так і в диспозиції або санкції.

Також у відносно закріплених нормах адміністративний розсуд може бути обмежений й кількісними варіантами рішення справи, тобто посадова особа органів публічної адміністрації вибирає рішення на основі кількісних характеристик. І тоді хоча норми є відносно диспозитивні, поведінка суб'єкту правозастосування формально обмежена приписами, які містяться в правовій нормі [6, С. 49]. Також відносно визначена норма уповноважує суб'єкта правозастосування встановлювати розмір стягнення, але в рамках чітко визначених в санкції цієї норми.

Тобто, посадова особа органів публічної адміністрації має можливість вибирати санкцію на свій розсуд в рамках альтернативи, наданої нормою закону. Також в рамках однієї норми можуть існувати два або більше видів стягнення.

Приклад такої альтернативної санкції ми можемо бачити в Ст. 42 КУпАП, яка встановлює накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначеної продукції або без такої і на посадових осіб - від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначеної продукції або без такої за виробництво, заготівлю, реалізацію сільськогосподарської продукції, що містить засоби захисту рослин, стимулятори їх росту, мінеральні добрива та інші хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації. Потрібно зазначити, що альтернативна санкція визначає або вищу, або нижчу межу відносно кожного виду стягнення.

Складнішим є питання щодо меж адміністративного розсуду, які не є безпосередньо закріпленими в нормативно-правовому акті. Іншими словами, посадова особа органів публічної адміністрації може виносити рішення по певній справі керуючись нормами, в яких містяться нечітко сформульовані поняття, тлумачення яких залежить від суб'єктивного фактору, а саме правосвідомості посадовця.

Таким чином, межі адміністративного розсуду такого виду є не достатньо формалізованими, а тому виникає передумова для помилок та неправильного застосування закону. А будь-які прогалини та колізії в законах призводять до неможливості задоволення інтересів громадян та організації, а також виступають найголовнішою перепорою для формування правопорядку. З метою усунення будь-яких колізій та суперечностей в законодавстві, необхідно приділити більш ретельну увагу вдосконаленню законодавства, що стане результатом виключення можливості безгрунтового розсуду посадової особи органів публічної адміністрації.

Також можливо класифікувати межі адміністративного розсуду за їх джерелом. Таким чином, можна зазначити межі адміністративного розсуду, які закріплені в нормативно-правових та інтерпретаційних актах. Правильним є судження про те, що суб'єкт правозастосування перш за все має керуватись законними приписами. Але з метою конкретизації меж адміністративного розсуду органів публічної адміністрації ми також звертаємось і до інтерпретаційних актів.

Однією із найважливіших підстав класифікації меж адміністративного розсуду є кількість варіантів рішення, доступних для суб'єкта правозастосування. Межі законних варіантів рішення можуть бути вузькими, коли посадовець має свободу обирати лише один із двох законних альтернатив. Коли спектр законних варіантів дещо ширший, тобто коли перед суб'єктом існує багато законних альтернатив або їх комбінацій, ми можемо говорити про широкі межі адміністративного розсуду [1, С.15].

Також можна виділити обмеження у відношенні способу, яким здійснюється вибір між дозволеними можливостями (процедурні обмеження), та відносно доводів, які приймаються до уваги при здійсненні вибору (матеріальні обмеження) [1, С.31]. Правосуддя з із застосуванням розсуду не повинно бути довільним. Адже щоб виключити дану можливість, винесене рішення має бути роз'яснено із представленням мотивів, які керували вибором рішення [1, С.34].

Розсуд повинен базуватись на доказах [1, С.33] та розумності, що невід'ємно пов'язано із правосвідомістю.

Процедурні межі (справедливість) та матеріальні межі (розумність) скорочують свободу посадовця при виборі обгрунтованого рішення. При чому рішення виноситься з урахуванням способу вибору та природи факторів, які мають бути прийняті до уваги [1, С.39].

Також введення вимоги обгрунтованості стосовно адміністративних актів, які мають дискреційний характер пояснюється тим, що недостатньо лише факту дотримання формальних вимог (меж компетенції, встановлених форм, строків, порядку видання акту та ін.) для того, щоб говорити про правильність даних актів.

Багато представників радянської юридичної науки вказували на те, що обгрунтованість адміністративного акту є його відповідність меті, яка передбачена законом, та відповідність цієї мети інтересам держави та громадян, а також виступає важливою матеріально-правовою умовою признання акту законним [5, С.36].

Як пише І.Я. Міннікес, найбільшою проблемою є виявлення меж свободи правозастовного розсуду, а також розробка правил прийняття обгрунтованих та законних рішень в ситуації, що допускає варіанти вибору. Отже, дані межі не можуть бути абсолютними, та не повинні бути невинувато обмеженими [4, С.327]. А на даний момент дані відносини врегульовані законодавцем лише в самих загальних рисах.

При дослідженні феномену «адміністративного розсуду» та його меж необхідно приділяти увагу двом важливим елементам: по-перше, розсуд визнає нормативність права, та по-друге, не зважаючи на існуючі межі цього розсуду, закон не може конкретизувати будь-який довільно взятий зміст, а лише зміст, визначений за своєю суттю.

Отже, межі адміністративного розсуду – це встановлений суб'єктами за допомогою спеціальних правових засобів в нормативно-правових актах вид правових обмежень, встановлюючий межі, в рамках яких суб'єкт адміністративного розсуду має можливість вольового вибору оптимального рішення юридичного питання.

Література:

1. Барак Аарон. Судейское усмотрение. Перевод с английского. – М.: НОРМА, 1999, - 376 с. С.31
2. Берг Л.Н. Судебное усмотрение и его пределы: общетеоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 105 - 183.
3. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 95.
4. Минникес И. А. Элементы индивидуального регулирования в административном праве (теоретические аспекты) / И. А. Минникес // Черные дыры в российском законодательстве. — 2008. — № 2. — С.327
5. Пахомов И.Н. О правомерности актов советского государственного управления // Ученые записки Львовского гос. университета, сер. юрид. Львов, 1954. Т. XXVII. Вып. 2., С. 36.
6. Резанов С.А. Межі застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ / С. А. Резанов // Право і Безпека. - 2009. – № 5. – С. 48-52. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pib_2009_5_12.pdf
7. Севастьянов А.П. Пределы судейского усмотрения при назначении наказания: дисс. ... канд. юрид. Наук: 12.00.08/ А.П. Севастьянов. – Красноярск, 2004. – 200 с., С.5
8. Скаун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скаун. – Харьков: Консум; Ун-т внут. дел, 2000. - 704 с., С.429