

УДК 342.92

Олена Семеній,*аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті досліджуються й аналізуються ознаки адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. Зауважено, що дослідження ознак адміністративного розсуду є найкращим способом для з'ясування сутності адміністративного розсуду. Наводиться визначення адміністративного розсуду, що має на меті довести новизну дослідження.

Ключові слова: публічна адміністрація, адміністративний розсуд, суб'єкти публічної адміністрації, ознаки адміністративного розсуду.

Постановка проблеми. З поширенням управлінської діяльності законодавство має встановлювати достатньо загальні норми та загальні принципи для здійснення суб'єктом публічної адміністрації належного адміністрування з можливістю діяти й робити відповідний вибір у тих чи інших окремих випадках. Відтак потреба в адміністративному розсуді для полегшення виконання цих заходів не викликає сумнівів.

Головний інтерес у контексті дослідження полягає у вияві адміністративного розсуду суб'єктами публічної адміністрації, законності, доцільності, обґрунтованості, якості його застосування. Отже, зміст адміністративного розсуду полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації під час вирішення окремої справи вправі застосовувати лише передбачені нормою закону повноваження (власну компетенцію), а вже в межах чинних положень законодавства прийняти найбільш відповідне – оптимальне – рішення для врегулювання справи.

Питаннями дослідження та аналізу сутності правозастосовного розсуду як такого й дискреційних повноважень у тому числі в адміністративному праві займалися як вітчизняні, так й іноземні науковці та дослідники, серед яких – В.Б. Авер'янов, В.Г. Антропов, Н.О. Армаш, А. Барак, В.М. Бевзенко, Д.В. Бойко, Г. Бребан, В.В. Галунько, А.П. Головін, М.К. Закурін, Т.О. Коломонець, О.С. Лагода, В.В. Меньшиков, Л. Мішо, О.А. Папкова, В.І. Ремнев, О.І. Сеньків, Т.Г. Слюсарева, Ю.М. Старілов, Ю.П. Соловей, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, В.Б. Томлін-Татаренко, Т.М. Фуфалько, Г. Харт, В.П. Чабан, Д.М. Чечот, О.М. Шемякін, А.М. Школик та інші.

Метою статті є дослідження й аналіз ознак адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що дасть можливість сформулювати власне розуміння дефініції адміністративного розсуду.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації важливим аспектом є з'ясування сутності «адміністративного розсуду», що найкращим

способом вдасться визначити через дослідження ознак, які наповнюють зміст адміністративного розсуду.

Розглянемо характерні властивості, що притаманні адміністративному розсуду й свідчать про реалізацію діяльності публічної адміністрації.

По-перше, адміністративний розсуд є *владою суб'єктів публічної адміністрації приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність)*. Така влада формується через застосування активної (дія чи прийняття рішення) чи пасивної (бездіяльність) поведінки уповноваженого суб'єкта. Безпосередніми виконавцями адміністративного розсуду є керівники, посадові та службові особи суб'єктів публічної адміністрації, державні службовці, незалежні уповноважені особи, у зв'язку з чим убачається активний вияв людського фактору під час прийняття владного рішення. Водночас, надаючи суб'єкту публічної адміністрації свободу дій, законодавча влада покладає на нього відповідальність щодо того, що таку свободу дій необхідно здійснювати належно, чесно, правильно, розумно.

По-друге, розсуд *реалізовується відповідним колом осіб*, яких уповноважено на це законодавством. Власний розсуд суб'єкта публічної адміністрації може вживатись визначеним законом колом осіб лише в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють інтереси держави, а не власні. Фактично реалізують адміністративний розсуд посадові й службові особи, керівники, голови державних органів і комерційних установ, організацій, підприємств, незалежні адміністратори в межах наданої їм законом чи підзаконним актом компетенції. Отже, в процесі правотворення чи правозастосування відбувається активний вплив суб'єктивного фактору, відтак важливим фактором є володіння відповідними особами належним високим професіональним рівнем, неупередженістю й високими моральними якостями. Така необхідність пов'язана з тим, що правильний правовий аналіз і права оцінка ситуації потребують глибоких знань права особою, яку уповноважено здійснювати

управлінську діяльність, і людських якостей для прийняття справедливого рішення.

По-третє, обсяг компетенції *обмежений рамками закону*. Управління й регулювання «на підставі та на виконання закону» є фундаментальним зворотом, який супроводжує публічне адміністрування, що є запорукою розвитку правової держави. Визначаючи межі застосування адміністративного розсуду та характеризуючи здійснення уповноваженими суб'єктами своїх прав та обов'язків, можемо сказати, що влучним є вживання вислову «можна лише те, що прямо дозволено законом» [1, с. 171–172]. Ухваляючи рішення на власний розсуд, суб'єкти адміністрування діють у межах установленій їм законодавством компетенції та конкретних обставин справи, відтак насправді прийняття власного розсуду можливе лише в тому разі, якщо таке право передбачено законодавством, тобто в законодавчих межах. Межі встановлюють ті варіанти рішень, які доступні конкретному суб'єкту правозастосування, дають змогу встановити точну межу між правомірним і неправомірним розсудом [2, с. 22]. В інших випадках рішення, прийняте поза межами компетенції, буде мати характер свавілля й безконтрольності, що є порушенням принципів адміністративного розсуду. Відсутність законодавчих норм, які б регламентували використання розсуду, може призвести до довільного та неналежного використання повноважень суб'єктів публічної адміністрації. Водночас така ситуація є передумовою зловживання адміністративним розсудом. Виявами зловживання можуть бути недобросовісність, недотримання справедливості, неврахування істотних фактичних обставин по справі, довільне й неналежне використання наданої влади.

Розглядаючи межі адміністративного розсуду, варто також звернути увагу на запроваджені на міжнародному рівні вихідні положення як принципові моменти щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, закріплені в Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 11.03.1980 № R (80) 2 [3]. З огляду на зміст указаних положень, зауважено, що під час реалізації адміністративного розсуду виділено важливість дотримання принципу об'єктивності шляхом проведення обов'язкової перевірки всіх можливих чинників; принципу обґрунтованості, тобто відповідності основній меті; дотримання розумних і достатніх строків під час вирішення справи.

Зазначений факт підтверджується міжнародною судовою практикою. Європейським судом з прав людини рішеннях, зокрема у справі «Аль-Нашиф проти Болгарії» [4], акцентовано увагу на тому, що законодавство має з достатньою чіткістю визначати межі та спосіб здійснення дискреційного повноваження, з огляду на «законну мету» заходу, задля захисту від свавільного втручання.

По-четверте, важливою ознакою є те, що *цей процес є інтелектуальною, аналітичною, творчою діяльністю*, оскільки посадова особа, приймаючи рішення в конкретному випадку, повсякчас здійснює розумовий аналіз зовнішніх

обставин і творчий пошук найбільш оптимального варіанта для врегулювання певної ситуації шляхом вибору одного з наявних альтернативних варіантів рішення, що запропоновано законодавством. Зокрема, з урахуванням положень законодавства можливий варіант вибору посадовцем одного серед декількох варіантів чи вибір безпосередньо одного з двох варіантів рішень, запропонованих законодавцем. Поряд із цим варто зауважити, що уповноважена особа є відповідальною також і за наслідки, які виникнуть за результатами адміністративного розсуду. Неприпустимим є безвідповідальне прийняття рішення, здійснення діяльності чи, навпаки, бездіяльність. Отже, необхідним складником під час здійснення інтелектуальної діяльності є розсудливість уповноваженого суб'єкта, добросовісне прогнозування та прорахування ним можливих наслідків.

По-п'яте, характерною властивістю розсуду є *свобода вибору та гнучкість під час прийняття рішень*, що відбувається через оцінювання фактичних обставин справи та врахування загальних і публічних інтересів. Важливим аспектом вияву гнучкості є належне визначення і трактування термінів та оцінних юридичних понять, що використовуються законодавцем у багатьох законодавчих актах. Зокрема, оцінними поняттями є такі вирази, як «доцільність», «необхідність», «із важливих підстав», «достатнє», «злісне», «грубе» чи «суспільний інтерес» тощо. Більшою чи меншою мірою вони є нечіткими чи загального значення, відтак їх тлумачення пов'язане з уживанням таких понять на практиці. Проблема полягає в тому, що у випадках, коли оцінні поняття в законі встановлені широко, то застосування розсуду в такому випадку є малоефективним, і, навпаки, це сприяє порушенню законності. Водночас оцінні поняття використовуються як для регламентації юридичних фактів, так і для нормування механізму поведінки відповідного суб'єкта [5, с. 173–174].

Уповноваженому суб'єкту надається право вибору належного рішення об'єктивним способом, оскільки остаточної «правильної формули» в кожному індивідуальному випадку не існує. Це підкреслює ступінь маневру під час прийняття рішення, що коливається між наданою широкою та вузькою компетенціями. Коли суб'єкт публічної адміністрації має велику свободу дій, він зазвичай буде керуватися суб'єктивними стандартами, такими як «справедливе й розумне» і «як він вважає за потрібне». Але якщо здійснення розсуду обмежується правилами або критеріями, які не дозволяють багато простору для інтерпретації, тоді така діяльність здійснюється в наданих законом вузьких межах. Воля суб'єкта публічної адміністрації стиснута низкою обмежень, здійснюється в законодавчих рамках, відтак не є ані повною, ані безконтрольною [6, с. 480].

По-шосте, для прийняття найбільш оптимального рішення та здійснення найефективнішої діяльності суб'єкт публічної адміністрації спирається на *правові й позаправові загальносоціальні фактори розсуду*. Зокрема, до правових факторів зараховують застосовувану

практику, рекомендації вищих інстанцій щодо застосування положень законодавства, позиції вчених, науковців щодо окремих ситуацій, тенденції та практичний досвід зарубіжних країн тощо. Позаправовими факторами, які впливають на застосування розсуду, є мораль (моральні правила), рівень правосвідомості суб'єкта правозастосування, публічний інтерес, громадська (суспільна) думка, фактичні обставини, економічні цінності тощо [7, с. 159, 161]. Так, за рахунок реалізації суспільного (публічного) інтересу формується державна чи суспільна воля компетентного органу у формі правового рішення, яке адресується громадянам. Публічний інтерес соціальної спільноти є вагомим фактором, за допомогою якого реалізуються приватні інтереси та забезпечується стабільний і нормальний розвиток організацій, соціальних верств, держави й суспільства [8, с. 101–102]. Разом із тим вироблення уповноваженими суб'єктами власних поглядів під час оцінювання фактичних обставин справи в кожному конкретному випадку не має йти в різнобій із наявною адміністративною практикою в аналогічних справах.

По-сьоме, адміністративний розсуд обумовлюється дотриманням основоположних засад демократичного характеру, а саме *принципів законності, справедливості, доцільності, розумності, обгрунтованості та пропорційності*. Принцип законності передбачає здійснення діяльності в межах законодавства й застерігає, що вихід за межі закону є зловживанням наданих повноважень. Принцип справедливості полягає в оцінюванні та співвідношенні сукупності явищ і виявляється в знаходженні найоптимальнішого рішення, що відповідає конкретним обставинам і підходяще в певній ситуації. Принцип доцільності передбачає, що в умовах, коли законодавство лише в загальному порядку регулює певну сферу діяльності (оскільки не всі ймовірні випадки можуть бути прогнозовані), уповноважений суб'єкт, діючи в межах закону, спроможний самостійно здійснити вибір для прийняття оптимального справедливого рішення. Принцип розумності спрямований на те, щоб зроблений суб'єктом вибір залишався в межах розумного рівня й не став наслідком надмірної жорстокості, про що зауважено Європейським судом з прав людини під час розгляду справи «Онуфріу проти Кіпру» [9]. Принципи обгрунтованості полягає в тому, що розсуд реалізується за результатами аналізу та дослідження всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) в адміністративній справі. Принцип пропорційності реалізується через дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (діяльність) уповноважених суб'єктів.

По-восьме, необхідною властивістю є *розумний строк здійснення адміністративного розсуду* з огляду на фактичні обставини справи. По суті, ця властивість виражає принцип оперативності, тобто реалізацію розсуду в умовах адекватно витраченого часу для повного озна-

йомлення з матеріалами справи. Під час визначення, яким є розумний строк, суб'єкту публічної адміністрації варто підходити до кожного випадку індивідуально, оскільки він може залежати від різних суб'єктивних та об'єктивних обставин. Знову ж таки відповідальність щодо визначення «розумного строку» в конкретному випадку покладається на уповноважену особу, що реалізує розсуд.

По-дев'яте, ще однією не менш важливою ознакою адміністративного розсуду є його *відповідність належній меті*, задля якої здійснюється таке застосування розсуду. Для реалізації такої ознаки уповноваженому суб'єкту треба розуміти, з якою метою буде здійснено адміністративний розсуд, і при цьому не мати будь-яких сторонніх намірів, власної вигоди, що можуть завадити досягненню поставленої мети. Відповідна мета повинна бути визначена в законодавчій нормі й бути зрозумілою для всіх суб'єктів адміністративних правовідносин, як суб'єктам публічної адміністрації, так і окремим приватним особам, що до них звертаються.

Висновки

Зарахування певної діяльності уповноважених суб'єктів до такої, де здійснюється адміністративний розсуд, стає можливим після розуміння сутності обов'язкових елементів адміністративного розсуду. Такими обов'язковими елементами є ознаки розсуду. Одночасна й комплексна імплементація всіх ознак адміністративного розсуду є запорукою реалізації ефективного публічного адміністрування та виконання суб'єктами публічної адміністрації повноважень, якими вони наділені законодавством.

До того ж з'ясування сутності характерних властивостей, притаманних адміністративному розсуду, допомагає сформулювати відповіді на питання: хто? що? як? А саме:

- хто здійснює адміністративний розсуд? Суб'єкти публічної адміністрації, наділені законодавством владними повноваженнями або управлінськими функціями;

- що передбачає здійснення адміністративного розсуду? Здійснення інтелектуально-вольової, творчої діяльності чи вибір варіанта поведінки для прийняття оптимального, раціонального, справедливого рішення;

- як саме здійснюється адміністративний розсуд? Вільно, в межах наданих повноважень чи функцій, із дотриманням законодавства й обумовлених принципів, ґрунтуючись на своєму переконанні, шляхом оцінювання фактичних обставин справи.

Проаналізувавши вищезазначені ознаки адміністративного розсуду, можемо констатувати, що доцільно сформулювати власне розуміння дефініції адміністративного розсуду. Загалом *адміністративний розсуд* – це влада суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і спосіб, установлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням

принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, з подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі.

Список використаних джерел:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
2. Резанов С.А. Административный розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.А. Резанов. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2011. – 194 с.
3. Про здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae.
4. Рішення у справі «Аль-Нашир проти Болгарії» Європейського суду з прав людини від 20 червня 2002 року (скарга № 50963/99) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org.ru/docid/5706634c4.html> [остання дата доступу 01.06.2017].

5. Резанов С.А. Форми закріплення адміністративного розсуду: оціночні поняття та їх зміст / С.А. Резанов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Т. 1. – Вип. 3-2. – С. 173–175.

6. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / С.А. Резанов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 480–483.

7. Головін А.П. Вплив адміністративного розсуду на формування девіантних установок працівника міліції / А.П. Головін // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2012. – № 4. – С. 154–162.

8. Ткач Г.Й. Поняття владного повноваження / Г.Й. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

9. Рішення у справі «Онуфріу проти Кіпру» Європейського суду з прав людини від 7 січня 2010 року (скарга № 24407/04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96547> [остання дата доступу 01.06.2017].

В статье исследуются и анализируются признаки административного усмотрения в деятельности публичной администрации. Отмечено, что исследование признаков административного усмотрения является лучшим способом для выяснения сущности административного усмотрения. Приводится определение административного усмотрения, что имеет целью доказать новизну исследования.

Ключевые слова: публичная администрация, административное усмотрение, субъекты публичной администрации, признаки административного усмотрения.

The article explores and analyzes the attributes of administrative discretion in the activities of the public administration. The author notes that the study of the attributes of administrative discretion is the best way to determine the essence of administrative discretion. The author adduces the definition of administrative discretion aimed to prove the novelty of the research.

Key words: public administration, administrative discretion, subjects of public administration, attributes of administrative discretion.