

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ ТА ЙОГО ОЗНАК

THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE REASONING ITS SIGN

Матчук С.В., к. ю. н.,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

У статті досліджується сутність адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Автором запропоноване власне визначення адміністративного розсуду як правозастосовна діяльність адміністративного органу та його посадових осіб щодо самостійного та індивідуального використання варіанта поведінки, визначеного законом, при вирішенні поставлених перед ним завдань.

Визначено, що адміністративна процедура – це встановлений порядок діяльності органами публічного адміністрування щодо розгляду конкретних індивідуальних справ, спрямовує на реалізацію принципу ефективності в такий спосіб, що змушує адміністративний орган діяти оперативно та цілеспрямовано для виконання покладених на нього законом завдань та функцій та відповідально підходити до вирішення порушених у зверненнях громадян питань. Таким чином, наявність інституту «дискреційних повноважень» покликано забезпечити «право на вільний (адміністративний) розсуд» органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Виокремлені ознаки, що притаманні адміністративному розсуду: 1) адміністративний розсуд є правом суб'єктів публічної адміністрації приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність); 2) адміністративний розсуд реалізовується відповідним колом осіб уповноважених на це законодавством; 3) обсяг компетенцій обмежений рамками закону; 4) цей процес є правозастосовною діяльністю, оскільки посадова особа приймає гнучке та оперативне рішення щодо індивідуального вирішення конкретних справ; 5) при реалізації розсуду здійснюється свобода вибору та гнучкість під час прийняття рішень, що відбувається через оцінювання фактичних обставин справи та врахування загальних інтересів.

Наголошено, що на підставі застосування адміністративного розсуду визначається зміст дискреційних повноважень, які являють собою сукупність прав і обов'язків публічної адміністрації, що дають змогу на власний розсуд вирішити поставлені перед ним завдання. Обов'язковими елементами якого є ознаки розсуду. Комплексна імплементація всіх ознак адміністративного розсуду є запорукою реалізації ефективного публічного адміністрування та виконання адміністративними органами, та їх посадовими особами наділених законодавством повноважень.

Ключові слова: адміністративна розсуд, публічна адміністрація, ознаки адміністративного розсуду, дискреційні повноваження.

The article examines the essence of administrative discretion in the activities of public administration bodies. The author proposes his own definition of administrative discretion as the law enforcement activity of the administrative body and its officials regarding the independent and individual use of the variant of behavior defined by law in solving the tasks set before it.

It is determined that the administrative procedure is an established procedure for public administration bodies to consider specific individual cases, aims to implement the principle of efficiency in a way that forces the administrative body to act quickly and purposefully to perform its statutory tasks and functions and responsibly issues raised in citizens' appeals. Thus, the existence of the institution of "discretionary powers" is designed to ensure the "right to free (administrative) discretion" of the executive branch and local government.

The following features are inherent in administrative discretion: 1) administrative discretion is the right of subjects of public administration to make decisions, carry out activities (inaction); 2) administrative discretion is exercised by the relevant circle of persons authorized to do so by law; 3) the scope of competencies is limited by law; 4) this process is law enforcement activity, as the official makes flexible and prompt decisions on individual decisions of specific cases; 5) in the exercise of discretion, freedom of choice and flexibility in decision-making is exercised, which occurs through the assessment of the facts of the case and taking into account the common interests.

It is emphasized that the application of administrative discretion determines the content of discretionary powers, which are a set of rights and responsibilities of public administration, which allow at its discretion to solve the tasks before it. Obligatory elements of which are the signs of discretion. Comprehensive implementation of all signs of administrative discretion is the key to the implementation of effective public administration and the implementation of administrative bodies and their officials endowed with legislative powers.

Key words: administrative discretion, public administration, signs of administrative discretion, discretionary powers.

Постановка проблеми. Для здійснення належного та ефективного управління важливе значення відіграє здійснення суб'єктами публічної адміністрації своїх дискреційних повноважень. Під час виконання яких значуще місце посідає питання застосування органами публічного адміністрування адміністративного розсуду.

Стан опрацювання. Дослідженням зазначеної проблематики проводилося у працях таких визначних дослідників адміністративного права, як Н. О. Армаш, Д. С. Астахов, Н. А. Бааджи, С. Г. Братель, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Д. В. Приймаченко, О. М. Семеній та інші. Значна за обсягом кількість публікацій свідчить про те, що питання і нині не втрачає своєї актуальності і має окремі аспекти дослідження.

Метою статті є дослідження й аналіз сутності поняття «адміністративного розсуду» та з'ясування його основних ознак в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Конституції, Україна є демократичною, соціальною, право-

вою державою, де встановлюються та існують принципи, що характеризують її як таку [1]. Одним із основних її принципів є закріплені у ч. 2 ст. 19 Основного Закону положення, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Ця конституційна норма є втіленням принципу, згідно з яким «органам державної влади дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». Тобто, з цього законодавчого положення випливає також і те, що органи публічного адміністрування мають діяти або ж утримуватися від дій, якщо це прямо передбачено Конституцією і законами України у встановлений законом спосіб, а діапазон можливостей цих суб'єктів повинен обмежуватися законодавчими актами.

Вищезазначений принцип є важливим в аспекті досліджуваного нами питання, адже через нього визначається та провадиться вся діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Повноваження

адміністративного органу закріплюються переважно в законодавчих актах, які поряд з їхнім статусом закріплюють їх права та обов'язки, а також встановлюють порядок (процедуру) їх реалізації у практичній сфері. Основними цілями адміністративної процедури, тобто порядку діяльності відповідних органів, є: по-перше, допомога адміністративним інституціям у здійсненні завдань, які уряд покладає на них; по-друге, налагодити діяльність і систему ухвалення адміністративними установами рішень, щоб забезпечити адекватне і справедливе обслуговування всіх, хто матиме з ними справу [2, с. 20].

Отже, адміністративна процедура, тобто встановлений порядок діяльності органами публічного адміністрування щодо розгляду конкретних індивідуальних справ, спрямовує на реалізацію принципу ефективності в такий спосіб, що змушує адміністративний орган діяти оперативно та цілеспрямовано для виконання покладених на нього законом завдань та функцій та відповідально підходити до вирішення порушених у зверненнях громадян питань. Таким чином, наявність інституту «дискреційних повноважень» покликано забезпечити «право на вільний (адміністративний) розсуд» органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Звернемо увагу, на те, що існують критичні зауваження щодо права на вільний розсуд органами публічного адміністрування, які полягають у тому, що правозастосовчі органи можуть, надміру, зловживати подібними повноваженнями і неналежним використанням влади, та використовувати їх не на користь громадян. Перешкодою, для подібних порушень повинно стати оприлюднення адміністративних правил у законодавчій формі, що сприятиме підвищенню відповідальності за офіційні дії. Адже, установлені законом правила, на відміну від неформальної діяльності, характеризуються жорсткістю, визначеністю та відкритістю.

Разом з тим слід зауважити на тому, що посадові особи адміністративних органів не наважуються брати на себе відповідальність стосовно питань, які регулюються загальними нормами та віддають перевагу чіткій регламентації.

Наприклад, В. М. Кампо зазначає, що принцип адміністративного права про заборону адміністративного свавілля або дискримінації базується на нормах чинної Конституції про рівність громадян перед законом та її гарантії (ст.ст. 21, 24) [1]. Органи і посадові особи виконавчої влади повинні при виконанні своїх функцій і повноважень однаково ставитись до громадян, незалежно від їх статі, віку, соціального походження тощо. Цей принцип означає, що адміністративний розсуд цих органів і посадових осіб при вирішенні певних категорій адміністративних справ не може змінюватись, інакше це може привести до дискримінації щодо осіб, які перебувають у різному становищі. Він вимагає від державної адміністрації керуватися при розгляді і вирішенні справ виключно професійною точкою зору [2, с. 2], таким чином, відповідно до законодавства адміністративний орган дотримується законодавства під час виконання своїх функцій та прийняття процедурних рішень.

Законодавством закріплені повноваження органів публічної адміністрації та чітко вказано, які дії орган виконавчої влади або місцевого самоврядування має право вчиняти, а які ні. У свою чергу, недотримання даних правил, їх порушення породжує негативні правові наслідки для адміністративного органу. Адміністративний розсуд визначається законом, надає право самостійно вирішувати і приймати рішення, а також створює правові кордони у діяльності органів публічної адміністрації, яким надано право власного розсуду.

У сучасній науці адміністративного права існує безліч підходів до розуміння визначення адміністративного розсуду. Проте, на сьогоднішній день, не існує чіткого визна-

чення даного поняття, внаслідок чого відсутнє чітке узгоджене розуміння його сутності.

У німецькому законодавчому дискурсі розсуд означає доцільність, виправданість дій управління в кожному окремому випадку. Якщо орган управління наділений повноваженнями для застосування розсуду, тоді він керується не тільки основоположними та однозначними правовими приписами, а й має певну свободу дій. Таким чином, перед органом управління поставлено мету досягти якомога повної справедливості при прийнятті рішення із урахуванням конкретних обставин [4, с. 54–60].

Щодо розуміння під поняттям дискреційні повноваження або правом на адміністративний розсуд існують різні точки зору, наприклад, О. М. Семеній розкриває адміністративний розсуд як владу суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і способ, 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 [5, с. 137].

У свою чергу, В. І. Ремньов розглядав дане поняття як право органу державного управління приймати владні рішення на власний розсуд. Провівши дослідження, він з'ясував, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу, якщо розглядати органи виконавчої влади в їх вертикальному підпорядкуванні [6, с. 51]. Дана тенденція пов'язана з великою кількістю функцій, які покладаються на адміністративний орган, тобто чим вище місце займає орган в управлінській ієрархії – тим більше повноважень він виконує, а отже, є більш поширена необхідність застосування адміністративного розсуду.

Найближче до сучасного розуміння адміністративного розсуду підійшов Ю. Н. Стариков, який розкриває зміст методів у встановленні визначеного порядку дій, у забороні або обмеженні конкретних дій під загрозою санкцій, у наданні можливості вибирати один із варіантів відповідної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою, у наданні можливості діяти чи не діяти на власний розсуд [7, с. 328–335].

Н. А. Бааджи визначає адміністративний розсуд як дозволена законом інтелектуально-вольову 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 у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [8, с. 141].

За Г. Бребаном, дискреційні повноваження 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 [9, с. 192].

Як зазначає вчений, дискреційні повноваження у наш час досить широко застосовуються, наприклад, при просуванні по службі посадові особи. Але навіть при формальному існуванні дискреційного права публічна адміністрація наштовхується на цілу низку перепон – обмежень та здійснюється в межах законності.

Таким чином, проаналізувавши визначення поняття «адміністративний розсуд», що надані в юридичній літературі можна дійти до висновку, що існує три підходи до його розуміння: це адміністративний розсуд як право, адміністративний розсуд як процес і адміністративний розсуд як результат. Так, А. Н. Одарченко визначав адміністративний розсуд як «надане законом посадовій особі право самостійно і індивідуально визначати необхідність, користь або доцільність прийнятого ним заходу» [10, с. 4].

А. Т. Боннер визначає адміністративний розсуд як «діяльність з відшукування найбільш оптимального рішення в рамках закону» [11, с. 35]. Представник третього підходу А. А. Нікітін особливо фокусує увагу у визначенні розсуду на його результаті. На його думку, «розсуд в адміністративному праві – це результат інтелектуальної діяльності суб'єкта, обрання на основі приписів правових норм рішення з питання, що має юридичне значення, і виражене в певній правовій поведінці даного суб'єкта» [5, с. 34].

Таким чином, на мою думку, всі вищеперераховані три підходи мають свої позитивні сторони, однак, кожен з них має дещо однобічний характер, тому вважаю найбільш раціональним об'єднати ці визначення.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що *адміністративний розсуд* – це правозастосовна діяльність адміністративного органу та його посадових осіб щодо самостійного та індивідуального використання варіанта поведінки, визначеного законом, при вирішенні поставлених перед ним завдань.

Враховуючи викладене, доцільно також звернути увагу і на ознаки, що притаманні адміністративному розсуду:

1) адміністративний розсуд є правом суб'єктів публічної адміністрації приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність);

2) адміністративний розсуд реалізовується відповідним колом осіб уповноважених на це законодавством;

3) обсяг компетенцій обмежений рамками закону;

4) цей процес є правозастосовною діяльністю, оскільки посадова особа приймає гнучке та оперативне рішення щодо індивідуального вирішення конкретних справ;

5) при реалізації розсуду здійснюється свобода вибору та гнучкість під час прийняття рішень, що відбувається через оцінювання фактичних обставин справи та врахування загальних інтересів.

Належність вищезазначених ознак адміністративному розсуду розкриває його внутрішню суть у правозастосовчій діяльності адміністративних органів та наближає до загальноновизнаних світових стандартів.

Висновок. Проаналізувавши теоретико-правові основи розуміння поняття адміністративного розсуду та його застосування приходимо до висновку, що на його підставі визначається зміст дискреційних повноважень, які являють собою сукупність прав і обов'язків публічної адміністрації, що дають змогу на власний розсуд вирішити поставлені перед ним завдання. Обов'язковими елементами якого є ознаки розсуду. Комплексна імплементація всіх ознак адміністративного розсуду є запорукою реалізації ефективного публічного адміністрування та виконання адміністративними органами, та їх посадовими особами наділених законодавством повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 10.04.2022).
2. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Київ, 2002. 136 с.
3. Компо В. М. Газета «День», 22 листопада 2000. – Ст. 2.
4. Биценко А. Ю. Семантика модального дієслова "sollen" в німецьких юридичних актах. *Мовні і концептуальні картини світу* : збірник наукових праць № 7. К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2003. С. 54–60.
5. Семеній О. М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.
6. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М. : 1979. 301 с.
7. Стариков Ю. Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Ч. 1. Изд-во Воронежского ун-та, 1998. 392 с.
8. Бааджи Н. А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 140–143.
9. Брэбан Г. Французское административное право // Под ред. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988. 488 с.
10. Одарченко А. Н. О пределах административного усмотрения. *Право и жизнь*. 1925. № 6. С. 3–12.
11. Боннер А. Т. Применение закона и судебное усмотрение. *Государство и право*. 1976. № 6. С. 34–42.
12. Никитин А. А. Усмотрение в праве и его признаки. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 6 (89). С. 34–41.