

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.37>

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Савранчук Л.Л.,

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Національної академії внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-7467-2681>

Савранчук Л.Л. Сутність адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації.

У статті досліджується сутність адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Автором запропоноване власне визначення адміністративного розсуду як інтелектуальної, творчої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, встановлена законодавчими актами, щодо самостійного оцінювання та прийняття рішення та певного вибору варіантів своєї поведінки, що має юридично значущий результат.

Виокремлені властивості, що притаманні адміністративному розсуду: 1) є правом органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність); 2) реалізовується відповідним колом осіб, яких уповноважено на це законодавством; 3) межі розсуду обмежені рамками закону, тобто він відповідає нормам права та не суперечить їм; 4) процес застосування адміністративного розсуду є інтелектуальною та творчою діяльністю; 5) має юридично значущий результат.

Наголошено, що функціонування органів публічної влади щодо реалізації ними адміністративного розсуду має бути предметом нормативного регулювання та належного контролю, оскільки, досить часто, виникає проблема зловживання адміністративним розсудом, причинами якого є: неясність законів, що створює ілюзію наявності великих повноважень у посадової особи; відсутність належного рівня підготовки і знань у посадової особи; перевищення меж дискреційних повноважень.

Ключові слова: адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, публічна адміністрація, межі адміністративного розсуду.

Savranchuk L.L. The essence of administrative discretion in the activities of public administration agencies.

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 intellectual, creative activity of public authorities, local governments and their officials, established by legislation on self-assessment and decision-making and a certain choice of behavior, which has a legally significant result.

The selected properties that are inherent in administrative discretion: 1) are the right of public authorities, local governments and their officials to make decisions, carry out activities (inaction); 2) is implemented by the relevant circle of persons authorized by law; 3) the limits of discretion are limited by the law, it complies with the law and does not contradict them; 4) the process of applying administrative discretion is an intellectual and creative activity; 5) has a legally significant result.

It is emphasized that the functioning of public authorities in the exercise of administrative discretion should be subject to regulation and proper control, as often there is a problem of abuse of administrative discretion, the reasons for which are: ambiguity of laws, which creates the illusion of great authority; lack of proper level of training and knowledge of the official; exceeding the limits of discretionary powers.

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

Постановка проблеми. Правові норми є одним з найважливіших регуляторів суспільного життя, але, очевидно, що якими б чіткими та визначеними вони не були, на жаль, не завжди можуть врегулювати всі життєві ситуації.

Тому, виправданим є наявність диспозитивності при застосуванні норм права, що дозволяє суб'єкту правозастосування самостійно приймати рішення та знаходити різні підходи до кожної ситуації окремо. Таке явище називається «розсудом в праві».

Цілком зрозуміло, що в будь-якій сфері діяльності органів публічної влади також є свій «простір» для вибору варіанту поведінки, що зокрема передбачено повноваженнями даних суб'єктів

щодо можливості застосування адміністративного розсуду. Дана тема є досить актуальною та дискусійною серед вчених-адміністративістів. Це пояснюється тим, що роль та обсяги адміністративного розсуду дуже великі, у зв'язку з величезною кількістю функцій та завдань, які покладені на органи виконавчої влади. Окрім того, саме розсуд в певній мірі впливає на зміст правових актів в управлінні та вирішенні адміністративних справ, а також на дії органів публічної адміністрації та їх посадових осіб до громадян та їх потреб, що, в свою ергу викликає багато запитань.

Стан опрацювання. Питання адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації стало предметом аналізу багатьох праць науковців. До цієї тематики у своїх роботах зверталися В.Б. Авер'янов, Л.В. Аллахвердова, Н.А. Бааджи, О.М. Бандурка, О.С. Лагода, А. Н Одарченко, С.А. Резанов, А.О. Селіванов, О.М. Семеній, О.В. Тодощак Т.М. Фуфалько, І.С. Шкурська та інші. Значна за обсягом кількість публікацій свідчить про те, що питання і нині не втрачає своєї актуальності та була присвячена лише окремим аспектам проблеми розсуду в адміністративному праві.

Метою статті є дослідження комплексного аналізу функціонування органів публічної адміністрації в процесі реалізації ними дискреційних повноважень та забезпечення ефективного застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Обсяг можливостей органів публічної адміністрації обмежується законодавчими нормами, так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. З даної конституційної норми випливає, що органи публічного адміністрування повинні діяти або ж утримуватись від тих дій, якщо це прямо передбачено Основним Законом та законами України, а міри можливостей цих суб'єктів повинні обмежуватись правовими актами. Крім того, положення частини другої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що адміністративні суди повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості тощо [2].

Отже, у разі здійснення управлінської діяльності суб'єкти публічної адміністрації мають право діяти на власний розсуд та приймати зважені рішення. Таким чином, представники органів державного управління наділені правом застосовувати адміністративний розсуд в процесі реалізації дискреційних повноважень.

Звернемося до визначення поняття «адміністративний розсуд», яке має безліч підходів його розуміння в науці адміністративного права. Проте чіткого визначення даного поняття на сьогодні не існує, внаслідок чого потребує чіткого розуміння його сутності.

Так, 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 [3, с. 141].

У свою чергу, О.М. Семеній розкриває адміністративний розсуд як владу 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 [4, с. 137].

А. Н. Одарченко визначав адміністративний розсуд як «надане законом посадовій особі право самостійно і індивідуально визначати необхідність, корисність або доцільність прийнятого ним заходу» [5, с. 4].

Отже, підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що адміністративний розсуд - це інтелектуальна, творча діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, установлена законодавчими актами, щодо самостійного оцінювання та прийняття рішення та певного вибору варіантів своєї поведінки, що має юридично значущий результат.

У свою чергу, поняття «адміністративний розсуд» має тісний зв'язок із «дискреційними повноваженнями», оскільки обидва поняття виражають спосіб здійснення компетенції в діяльності органів публічного адміністрування. Так, дискреція суб'єкта управлінської діяльності має місце тоді, коли в частині норми права передбачається кілька варіантів допустимої поведінки такого органу щодо подій чи вчинків інших суб'єктів правовідносин. У такому разі суб'єкт владних повноважень може вчинити певні дії й при цьому вибрати можливий варіант поведінки, а може й утриматися від їх виконання [6, с. 18].

Адміністративний розсуд (дискреційні повноваження) має нормативне закріплення та міститься у Методології проведення антикорупційної експертизи. Зазначається, що це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самовря-

дування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [7].

Враховуючи викладене, доцільно виокремити властивості, що притаманні адміністративному розсуду:

- 1) є правом органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність);
- 2) реалізовується відповідним колом осіб, яких уповноважено на це законодавством;
- 3) межі розсуду обмежені рамками закону, тобто він відповідає нормам права та не суперечить їм;
- 4) процес застосування адміністративного розсуду є інтелектуальною та творчою діяльністю;
- 5) має юридично значущий результат.

Таким чином, маємо змогу зазначити, що здійснюючи дискреційні повноваження суб'єкт владних повноважень зобов'язаний правильно оцінити обставини і факти певних подій та застосувати щодо них чинні правові приписи, уникаючи зловживання владою.

Особливу увагу слід звернути на те, що дискреція реалізується суб'єктом управлінської діяльності як під час ухвалення актів індивідуальної дії, що спрямовані на одноразове застосування щодо конкретно визначених обставин і ситуацій, так і під час видання підзаконних актів нормативного характеру (тут йдеться насамперед про здатність органу публічного адміністрування самостійно визначати зміст таких актів) [8, с. 241].

Нормативно-правові акти або їх проекти можуть закріплювати дискреційні повноваження у способи, що визначені Методологією проведення антикорупційної експертизи. Ними є: 1)

1) за допомогою оціночних понять (наприклад: «за наявності поважних причин орган вправі надати ...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам ...» тощо;

2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не вказуючи підстав для прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;

3) шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) при виявленні певних обставин (настанні конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів;

4) за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези чи диспозиції правової норми, що не дозволяють зробити

однозначний висновок про умови застосування нормативного припису або правові наслідки застосування такого припису [7].

У свою чергу, вчені-адміністративісти виділяють наступні види дискреційних повноважень органів публічного адміністрування:

1) дискреційні повноваження щодо рішення чи дії, які полягають у тому, що орган управлінської діяльності вправі на власний розсуд вирішувати, чи буде він діяти або ухвалювати рішення [9, с. 61];

2) дискреційні повноваження стосовно одного з варіантів рішення чи дії, що надає адміністративному органу право ухвалити одне з можливих та юридично допустимих рішень чи вчинити одну з дій [10, с. 8-9];

3) дискреційні повноваження стосовно способу дії, що надає можливість органу управлінської діяльності самостійно вибрати, як він буде діяти у тому чи іншому разі [11, с. 183].

Відповідно до цього доречно зазначити, що єдиного переліку нормативного закріплення стосовно наявності права на реалізацію адміністративного розсуду в органу публічної адміністрації немає, що надає змогу певного ступеня свободи у праві того чи іншого вибору. Доцільно зазначити, що адміністративне розсуд як певна ступінь свободи виявляється в можливості вибору однієї з кількох законних альтернатив (наприклад, вибір однієї з кількох санкцій, передбачених адміністративної нормою), тому його межі повинні бути чітко визначені законодавцем. Розмитість, неконкретність та неясність меж адміністративного розсуду призводить до недопустимих наслідків, що підриває авторитет і ефективність державної влади, такими явищами як корупція, свавілля чи підміна інтересів тощо.

Крім того, розглядаючи межі адміністративного розсуду, варто звернути увагу на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11.03.1980 № R (80) 2 [12], де зазначено, що адміністративний орган влади, приймаючи конкретне рішення, має прагнути досягнення мети, задля якої його наділено відповідними повноваженнями; дотримуватися принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті фактори, які мають відношення до цієї конкретної справи; дотримуватися принципу рівності перед законом, не допускати несправедливої дискримінації; забезпечувати належну рівновагу (пропорційність) між метою рішення та його негативними наслідками для прав, свобод чи інтересів осіб; приймати рішення в межах розумного строку з урахуванням характеру справи; послідовно та узгоджено застосовувати загальні адміністративні приписи, враховуючи конкретні обставини кожної справи [12].

У науці також досить активно розглядається проблема визначення меж адміністративного розсуду, зокрема, Л.В. Аллахвердова, наводить

шість основних обмежень розсуду органів публічної влади: «1) зона розумності; 2) фундаментальні проблеми в нормативній системі; 3) фундаментальні проблеми в інституціональній системі; 4) взаємовідносини між інституціональними системами; 5) правозастосовна політика та моделі правозастосування; 6) подолання прецеденту» [13, с. 36].

Т.М. Фуфалько, аналізуючи механізми обмеження адміністративного розсуду, акцентує увагу на статусі, ролі та значенні самих інститутів публічної влади. Зокрема, автор пропонує виділення двох основних сфер: визначення змісту та обсягу розсуду (матеріальна), встановлення процедурних меж (процесуальна сфера обмеження) [14, с. 57].

Таким чином, функціонування органів публічної влади щодо реалізації ними адміністративного розсуду має бути предметом нормативного регулювання та належного контролю, оскільки, досить часто, виникає проблема зловживання адміністративним розсудом, причинами якого є: неясність законів, що створює ілюзію наявності великих повноважень у посадової особи; відсутність належного рівня підготовленості і знань у посадової особи; перевищення меж дискреційних повноважень.

Висновок. Отже, дискреційні повноваження органів публічної адміністрації є невід'ємною частиною будь-якої управлінської діяльності та мають бути врегульовані на законодавчому рівні. Шляхом застосування дискреційних повноважень суб'єкт публічного адміністрування має змогу на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень при цьому не виходити за загальні межі, котрі встановлені законодавчими актами держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.03.2022).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р., № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
3. Бааджи Н. А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 140–143.
4. Семеній О.М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Підприємство, господарство і право. 2017. № 6. С.136–139.
5. Одарченко А. Н. О пределах административного усмотрения. *Право и жизнь*. 1925. № 6. С. 3–12.
6. Тодошак О.В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*. 2020., № 1, т. 2. С. 17–20.
7. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#top> (дата звернення: 04.04.2022).
8. Шкурська І.С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2021. С. 240–242.
9. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. *Навч. посібник*. К.: Ін Юре, 2000. 68 с.
10. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
11. Резанов С.А. Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види. *Митна справа*. 2015. № 5(2). С. 181–184.
12. Про здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80) 2. URL: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/573/7873/Dyskretsiyini_Povnovazhennia.pdf (дата звернення: 06.04.2022).
13. Аллахвердова Л.В. Обмеження дискреційних повноважень як вимога верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2015. № 2. С. 34–36.
14. Фуфалько Т.М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного ун-ту внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–59.