

## ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

**Чабан Валентин Павлович** –  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник начальника кафедри адмініст-  
ративного права і процесу КНУВС,  
полковник міліції;

**Волох Олександр Костянтинович** –  
викладач кафедри адміністративного  
права і процесу КНУВС

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

*Розглянуто проблеми адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації.*

*Рассмотрены проблемы административного усмотрения в деятельности органов публичной администрации.*

*Annotation. article devote problems administrative talk over inactivity government public administration.*

**Ключові слова:** адміністративний розсуд; органи публічної адміністрації; адміністративне право.

**П**роблема адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації залишається актуальною. Дискусія щодо неї, яка точиться ще з минулого століття, привертає увагу науковців у різних країнах світу й сьогодні.

Перехід європейських країн від аграрного до індустріального розвитку, швидкий розвиток населених пунктів, концентрація населення в містах зумовили глибокі соціальні та економічні реформи, розвиток законодавства, правозастосування. Перетворення "поліцейської" держави на буржуазну правову державу завдяки ідеям Французької

революції зумовило новий погляд на управління: воно повинно ґрунтуватися на законі та здійснюватися на основі чіткого визначення прав й обов'язків громадян щодо держави та її органів.

Становлення нового розуміння адміністративного права в різних країнах відбувалося в різні історичні періоди. У Франції це було пов'язано з революцією 1789 р. і виникненням відповідного законодавства. Могутність держави спрямовується на забезпечення прав людини та громадянина [1, с. 218–223].

Адміністративне право стало інструментом обмеження вільного розсуду адміністрації, механізмом захисту громадянина перед адміністрацією. Французькі вчені ґрунтувалися на загальному вченні про конституційний устрій та поділ влади. Виконавча влада, що контролюється законодавчою владою, діє в установлених законом межах та відповідальна перед законом. Звідси бере свій початок інститут адміністративної юстиції. Адміністративне право визначає побудову та взаємовідносини громадських органів, на які покладена турбота про ті громадські інтереси, для яких існує адміністрація, а також ставлення адміністративної влади до громадян [1, с. 224–225].

Французька система адміністративного права знайшла своїх послідовників у Бельгії, Італії та Іспанії. Німецькі вчені переважно вивчають тільки право внутрішнього управління, вважаючи право воєнне, фінансове, судове предметом самостійних дисциплін.

Наука адміністративного права кінця XIX – початку XX ст. у широкому розумінні включала вчення про всю сукупність юридичних норм, що визначали діяльність адміністративних органів [1, с. 288–289].

Центральним у системі науки адміністративного права залишилося питання про організацію діяльності адміністративних установ у сфері внутрішнього управління.

Система підконтрольності адміністрації загальним судам формувалася в Англії та США. Система розгляду скарг на адміністрацію в особливих установах, що виникла у Франції, прийнята у більшості держав Західної Європи і має спеціальну назву – адміністративна юстиція. Пізніше у західноєвропейських країнах була створена система адміністративних судів, які є однією із систем, що забезпечує дотримання законів посадовими особами [1, с. 355–360, 392–402].

Законодавство України досить часто визначає цілі, завдання та компетенцію органів публічної адміністрації, також питання інтересів, задля реалізації яких вони зобов'язані функціонувати. У певних випадках вказується, хто вирішує це питання, однак не регламентується зміст прийнятого адміністративного нормативно-правового акта [2].

Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації вимагає ширшого простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів вирішення, а також настання юридичних наслідків. З огляду на це, дедалі частіше використовуються *норми-принципи* та *норми-цілі* (наприклад, принципи

державної служби, що закріплені в Законі України "Про державну службу" [3], *норми-принципи адміністративної відповідальності, що закріплені в Кодексі України про адміністративні правопорушення* [4].

У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію органів, які вирішують те чи інше питання, але не регламентують самого змісту адміністративного нормативно-правового акта або визначають це в дуже абстрактній формі, надаючи органу або посадовій особі можливість самим вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені нормою дії, тобто діяти на свій розсуд.

Адміністративний розсуд має місце тоді, коли правовий припис (норма), не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган публічної адміністрації певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення.

Г.И. Ткач за ступенем визначеності адміністративно-правової норми виділяє види адміністративного розсуду [5, с. 265-269].

*Адміністративний розсуд першого виду* пов'язаний із ситуацією, коли норма матеріального права, встановлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд органу (посадової особи) вибір одного з цих варіантів. Наприклад, вибір одного з передбачених санкцією правової норми заходів впливу на особу, яка вчинила адміністративне правопорушення. У цьому разі розсуд може виявлятися як в оцінці юридичного факту, так і у виборі одного з видів стягнень. Але в останньому розсуд обмежується санкцією, передбаченою відповідною нормою. На вибір стягнення впливають результати оцінки юридичного факту, особи правопорушника та інших обставин справи. Проте щодо такої діяльності можливість органу вдаватися до адміністративного розсуду дуже обмежена.

*Адміністративний розсуд другого виду* має місце тоді, коли норма права уповноважує орган публічної адміністрації або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Наприклад, законодавець у п. 9 "б" ст. 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [6] уповноважує виконавчі комітети місцевих рад надавати неповнолітнім, студентам, пенсіонерам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури та спорту. Вони також уповноважені встановлювати громадянам пільги в оплаті за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян.

У перелічених ситуаціях настання вказаних правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою. Встановлення цих умов й остаточне рішення залежить від

відповідного органу, хоча воно не повинно виходити за межі його повноважень.

Адміністративний розсуд третього виду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких, як "доцільність", "необхідність", "з важливих підстав".

У таких випадках йдеться про надання органу (посадовій особі) повноваження для вільної оцінки інтересів чи тлумачення поняття та прийняття рішення згідно з оцінкою публічного інтересу.

Для прикладу можна звернутися до стягнень за порушення посадових обов'язків (ст. 14 Закону України "Про державну службу") [4]. Відомо, що таких стягнень декілька, процедура їх накладення різна, а також є декілька способів захисту.

Нормативність як провідна якість правової форми публічного управління містить у собі значну кількість оціночних категорій, кожен припис містить частку вільного розсуду. Це виявляється у частому використанні в законах таких виразів, як орган "визначає", "забезпечує", "запобігає", "здійснює", "розробляє", "поважні причини", "за необхідності", "відповідно до потреб", "у зв'язку з обставинами" та ін.), що дозволяє (зобов'язує) компетентному органу діяти на свій розсуд у межах закону і на виконання закону [7].

Нормативний акт встановлює права та обов'язки, суб'єктів правовідносин. Наприклад (ч. 2 ст. 52 Закону України "Про Кабінет Міністрів України") [8], акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України.

*Ще один вид адміністративного розсуду* впливає з матеріальних норм права, які органи публічної адміністрації конкретизують не у формі правового акта, а у формі суто організаційної чи матеріально-технічної діяльності. Така діяльність урегульована правом лише у своїй основі. Цей вид діяльності пов'язаний з найширшим застосуванням адміністративного розсуду. У сучасних правових державах засадничими є норми права, які встановлюють публічні завдання для адміністративних органів, що виконуються з допомогою матеріально-технічної або суто організаційної діяльності. І спостерігається тенденція до їх розширення. Це свідчить про те, що органи публічної адміністрації не пропускають нагоди розширити свої повноваження, щоб використати їх для найефективнішого впливу на керовані суспільні відносини і процеси [5, с. 265–269].

Адміністративний розсуд є вольовим – це означає, що уповноважений суб'єкт проявляє одностороннє волевиявлення. Воля регулює поведінку людей, направляє їх діяльність у напрямі поставленої мети.

Вольові дії особи виявляються у виборі як мети діяльності, так і способів її досягнення. Інколи особа проводить вибір рішення з декількох можливих. На вибір поведінки особи впливають багато чинників: характер потреб та інтересів особи; її інтелектуальний рівень;

світогляд та ідеали;  
ступінь осмислення нею дійсності.

Отже, воля особи визначається об'єктивними чинниками – економічними умовами життя суспільства, що відображаються у свідомості людей у вигляді ідеальних сил.

Таким чином, адміністративний розсуд органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) – це надане їм право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку правової норми найбільш виразно виявляється через інститут дискреційного повноваження.

Дискреційне повноваження – можливість щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати (у будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом (найчастіше визначаються як "права") [5, с. 268].

Сьогодні дискреційними повноваженнями досить широко наділені органи публічної адміністрації, що певною мірою пояснюється багатоманітністю і творчим характером їх виконавчо-розпорядчої діяльності. Так, дискреційні повноваження можуть стосуватися політичної, економічної, дипломатичної, воєнної сфери, виявлятися під час проходження державної служби посадовою особою, при встановленні роздрібних цін у межах загальної регламентації ціноутворення. При цьому варто взяти до уваги слушне зауваження відомого французького вченого Г. Бребана про те, що навіть за формального існування дискреційного права свобода адміністрації потиснена цілою низкою обмежень, вона здійснюється в межах законності й тому не є повною та безконтрольною [5, с. 268].

В умовах сьогодення широка практика здійснення дискреційних повноважень органів публічної адміністрації нерідко породжує складні ситуації, у зв'язку з чим виникає гостра потреба встановлення механізмів контролю за їх реалізацією, передусім коли вони стосуються прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією [2] і законами України. Адже органи публічної адміністрації своїми актами конкретизують права та свободи громадян, юридичних осіб і покладають на них певні обов'язки.

Дискреційні повноваження реалізуються, коли органи публічної адміністрації уповноважені визначати правила щодо реалізації права, відмови в наданні такого право, чи інших правил. Наприклад, при прийнятті адміністративних нормативно-правових актів щодо покращення економічної ситуації в Україні, укладанні нормативних адміністративно-правових договорів, правил ліцензування певних видів діяльності, правил дорожнього руху, правил пожежної безпеки, реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, легалізації громадської або релігійної організації. Реалізуючи дискреційні повноваження, орган публічної адміністрації обґрунтовує (юридично, економічно, екологічно, соціально) прийняте ним рішення.

Отже, доцільно визначитись відносно компетенції кожного органу публічної адміністрації (передусім стосовно єдиноначальних органів) щодо ступеня обґрунтованої необхідності адміністративного розсуду в їх нормотворчій діяльності, і чітко закріпити це в законі.

Обґрунтованим, на наш погляд, є внесення коректив до системи розподілу нормотворчих повноважень органів публічної адміністрації з метою значного скорочення спеціальних правотворчих функцій центральних [9] та місцевих органів виконавчої влади [10].

Корисними можуть бути розроблення і впровадження науково обґрунтованих типових структур адміністративних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації шляхом прийняття спеціального закону.

Таким чином, адресати адміністративних нормативно-правових актів, прийнятих на основі адміністративного розсуду, мають право на справедливе адресоване їм рішення, що відповідає Конституції України і законам України, а також закріплених у них принципах.

Для надійного та ефективного забезпечення захисту прав і свобод громадян, зміцнення правової держави не повинно бути жодних обмежень для контролю [11] за реалізацією органами публічної адміністрації дискреційних повноважень нормотворчого характеру.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Административное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шматовой. – Спартак, 2003. – 464 с.
2. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 141.
3. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 20 листоп. 2008 р.
5. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / В. Б. Авер'янов (голова редкол.). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Про загальне самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Дубовицкий Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении / Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121–125.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16 трав. 2008 р. // Урядовий кур'єр. – 2008. – 21 трав.
9. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади : Указ Президента України від 12 берез. 1996 р. № 1 79/96. – К., 1996.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 15 трав.
11. Кодекс адміністративного судочинства від 01 верес. 2005 р.