

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Analyzed the reasons and factors of administrative-legal science concepts such as «administrative discretion» of the subject of public administration. It is proved that the concept of «administrative discretion subject of public administration» began actively implemented and used in modern administrative law influenced by factors such as the adoption of the 1996 Constitution of Ukraine and regulations governing the system competence of public administration determine their conditions for the implementation of these entities recognizing human life and health, honor and dignity, integrity and security of the highest social value, the declaration of state responsibility to person in its activities, establishing and ensuring human rights and freedoms as the main duty of the state.

Key words: administrative discretion, subject of public administration, discretion.

Панова Г. В.,
здобувач
Запорізького
національного
університету

Одним із класичних й усталених понять Загального адміністративного права, про який було майже повністю й безпідставно забуто в радянському та сучасному адміністративному праві України, – є адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації, адміністративний розсуд (дискреційні повноваження).

Так про розсуд суб'єкта публічної адміністрації ще у XIX-XX ст.ст. писали представники науки адміністративного права Польщі, Німеччини, Франції, Австро-Угорщини, Російської імперії, Української Держави часів визвольних змагань у 1917-1920 рр.

Описуючи законодавче врегулювання меж свободи дій адміністрації, С. О. Корф називає три категорії випадків, коли появляється адміністративний розсуд: закон безпосередньо забороняє адміністрації деякі дії, надаючи цим самим громадянам можливості про поновлення порушених адміністрацією таких норм закону (такою, наприклад, називається позов pour excès de pouvoir), в інших випадках, закон не зрозумілий, залишаючи питання про свободу дій адміністрації нез'ясованим; тоді проявляється роль адміністративного суду, як тлумача і закону, і адміністративного розпорядження, який визначив з однієї сторони межі діяльності адміністрації, з іншої ж,

правозбереженість інтересів приватних осіб; і нарешті, по-третє, можливий випадок, коли закон безпосередньо встановлює для певного випадку свободу дій (чи дискреційну владу) адміністрації (німецькою – *das freie Ermessen der Verwaltung*, французькою – *le pouvoir de l'administration*) [1, с. 490].

У своїх лекціях з адміністрації й адміністративного права Ю. Л. Панейко вказував, що адміністративним органам нормою адміністративного права може передбачатися «ширше або вужче поле для розцінки, ... обмірковування». Свобідна оцінка, у розумінні науковця, впливає з уповноваження правової норми для того, щоб влада у конкретному випадку, а це з причини недокладності цієї норми, проявила в адміністративному акті свій погляд на державні цілі або на публічний інтерес [2, с. 125; 3, с. 253, 254].

Аналіз проектів нормативних актів, підготовлених представниками Української Народної Республіки в екзилі (1931, 1932 рр.) свідчить, що їх розробники також допускали реалізацію адміністративною владою компетенції на власний розсуд. Так, зокрема, в проекті Адміністративного Кодексу Української Народної Республіки 1932 року передбачалося, що орган, який застосовував адміністративний захід, може за своїм розсудом змінити його на примусові роботи; в інших статтях (артикулах) проекту також широко використовувався розсуд (арт. арт. 61, 124, 151, 177) [4, с. 66, 80, 85, 90, 95].

Із відновленням Української державності наприкінці ХХ століття,

розвитком державних інституцій та ухваленням відповідного законодавства, розпочався новий етап розвитку адміністративно-правової науки та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Передбачалася послідовна реалізація, зокрема, таких заходів [5]:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;

- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

- кадрове забезпечення нової системи державного управління;

- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Закономірно, що після визначення та практичної реалізації заходів адміністративної реформи, в державі відбулися принципові інституційні процеси – зокрема, законодавчо закріплено та організовано систему органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, визначено систему та повноваження органів місцевого самоврядування, урегульовано проходження публічної (державної) служби, у спеціальних нормативних актах передбачено форми та способи реалізації цими суб'єктами їх компетенції, умови, зміст та особливості забезпечення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав і свобод.

Наприклад, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що систему центральних органів виконавчої влади утворюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 1 Закону) [6; 7; 8].

Практичною реалізацією конституційної тези про обов'язок держави утверджувати і забезпечувати права і свободи людини (ст. 3 Конституції України) слід вважати ухвалення нормативних актів, якими урегульовувалась процедура здійснення людиною її прав і свобод [9].

Звісно, що допоки передчасноговорити про вичерпне і якісне законодавче врегулювання належних умов здійснення всіх прав і свобод людини в Україні. Однак, засадничі нормативні акти, з переліку нагальних, зрештою були ухвалені. Мова йде про Закон України «Про адміністративні послуги», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» тощо [10; 11; 12].

Втім, попри доволі прогресивне законодавче врегулювання умов здійснення всіх прав і свобод, вжиття необхідних організаційних заходів в державі, очевидною і нагальною лишається потреба у нормативному акті, яким би передбачалася процедура здійснення прав і свобод у відносинах людини із суб'єктами

публічно адміністрації. На жаль, багаторічні обговорення й підготовка вітчизняного Адміністративного процедурного кодексу виявилися мало-результативними, а довгоочікуваного ухвалення цього кодексу так і не відбулося. Отже завершальним у справі утвердження в Україні прав і свобод має бути якнайшвидше ухвалення Адміністративного процедурного кодексу.

Таким чином, у сукупності система суб'єктів публічної адміністрації, наділена компетенцією спеціальним законодавством, процедури реалізації такої компетенції утворюють своєрідну модель, яка слугує утвердженню прав і свобод людини.

Якщо у справі законотворення й організації системи органів виконавчої влади (суб'єктів публічної адміністрації), уповноважених на утвердження прав і свобод людини, – прогрес був очевидним, то наука адміністративного права, обтяжена малопридатною спадщиною радянського права, не зовсім виконувала функцію провідного суб'єкта, покликаного обґрунтовувати розв'язання сучасних суспільно-державних проблем.

Після формування такої моделі, надалі її практична реалізація та перевірка адміністративними судами обумовили вади такої моделі, водночас сприяючи її вдосконаленню та розвитку науки адміністративного права і процесу. Так адміністративними судами неоднозначно оцінювалися спірні правовідносини, не завжди правильно і точно визначала галузева належність цих правовідносин. Із складнощами робилися висновки щодо поширення юридичної сили

різних рішень, дій, бездіяльності численних суб'єктів публічної адміністрації.

Для подолання цих та інших проблем, складнощів визначення сутності й особливостей рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, захисту прав, свобод, інтересів фізичних (юридичних) осіб Вищим адміністративним судом України, його Пленумом були ухвалені численні роз'яснення.

Із вищевикладеного стислого аналізу законотворчості у сфері утвердження прав і свобод суб'єктами публічної адміністрації можемо зробити такі поточні висновки:

- починаючи з кінця ХХ століття в Україні упродовж наступної чверті століття було сформована повноцінна система суб'єктів публічної адміністрації, наділених необхідним обсягом компетенції та інструментами для утвердження прав і свобод людини і громадянина;

- хоча необхідні інституційні й функціональні реформи в цілому були реалізовані, а українське суспільство – отримало модель, яка має забезпечувати повноцінне здійснення людиною і громадянином прав і свобод, однак така модель ще не пройшла повноцінного й остаточного випробування практикою й перевірки в адміністративному судочинстві;

- об'єктивним викликом для сучасного суспільства, людини, системи суб'єктів публічної адміністрації, адміністративних судів стала оцінка рішень, дій, бездіяльності, вчинених, ухвалених, допущених у зв'язку із утвердженням прав і свобод людини;

- обставиною, яка ускладнює ухвалення об'єктивного і законного рішення адміністративного суду за результатами оцінки ним рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації є адміністративний розсуд такого суб'єкта та його співвіднесення із розсудом адміністративного суду (процесуальним розсудом).

У підсумку, ми можемо стверджувати, що розсуд проявляється у різних вимірах – розмовно-побутовому, офіційно-діловому, науковому, прикладному, законодавчому.

Поняття «адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації» почало активно впроваджуватися та використовуватися в сучасній адміністративно-правовій під впливом таких чинників:

- прийняття в 1996 році Конституції України та нормативних актів, які регулюють систему, компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, визначають їх умови реалізації цими суб'єктами;

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, проголошення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України) [9];

- організація в Україні повноцінної системи адміністративних судів та ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України;

- захист в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин;

– розгляд та вирішення адміністративних спорів адміністративними судами усіма без винятку інстанцій – місцевими адміністративними судами (місцевими загальними судами як адміністративними судами, окружними адміністративними судами), апеляційними адміністративними судами, Вищим адміністративним судом України, Верховним Судом України;

– врахування та застосування практики Європейського суду з прав людини в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації та адміністративних судів;

– критичний науковий перегляд змісту та призначення адміністративного права й ухвалення відповідного оновленого законодавства;

– європеїзація національного законодавства, сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки та практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Корфь С.А. Административная юстиция в России. – Книга вторая. Очерк действующего законодательства. Книга третья. Очерк теории административной юстиции / баронь С.А. Корфь, профессорь Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсь. – СПб. : Типографія Тренке и Фюсно, Максимилиановскій пер., № 13, 1910. – 507 с.

2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина. – Том I / За викладами проф. Ю. Панейка. – Авґсбург: Б.в., 1949. – 115 с.

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) /

Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. – Київ: ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

4. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / Укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О., Бевз А. І., Паламарчук І. В., Гура О. В., Кравченко А. В., Сметанюк Р. С.; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Гриценка І. С. – К.: Дакор, 2015. – 500 с.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України від 11 червня 1999. – № 21. – Ст. 32.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 57.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 15.

9. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року

№ 118 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 16. – Ст. 16.

12. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністратив-

них послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 588 //

Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 91.

Панова Г. В. Сутність адміністративного розсуду суб'єкта публічної адміністрації

Проаналізовано підстави та чинники виникнення в адміністративно-правовій науці такого поняття як «адміністративний розсуд» суб'єкта публічної адміністрації. Доведено, що поняття «адміністративний розсуд суб'єкта публічної адміністрації» почало активно впроваджуватися та використовуватися в сучасній адміністративно-правовій під впливом таких чинників, як прийняття в 1996 році Конституції України та нормативних актів, які регулюють систему, компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, визначають їх умови реалізації цими суб'єктами, визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю, проголошення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави.

Ключові слова: адміністративний розсуд, суб'єкт публічної адміністрації, дискреційні повноваження.

Панова А. В. Сущность административного усмотрения субъекта публичной администрации

Проанализированы основания и факторы возникновения в административно-правовой науке такого понятия как «административное усмотрение» субъекта публичной администрации. Доказано, что понятие «административное усмотрение субъекта публичной администрации» начало активно внедряться и использоваться в современной административно-правовой под влиянием таких факторов, как принятие в 1996 году Конституции Украины и нормативных актов, регулирующих систему, компетенцию субъектов публичной администрации, определяют их условия реализации этими субъектами, признание человека, его жизнь и здоровье, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности наивысшей социальной ценностью, провозглашение ответственности государства перед человеком за свою деятельность, утверждение и обеспечение прав и свобод человека как главной обязанности государства.

Ключевые слова: административное усмотрение, субъект публичной администрации, дискреционные полномочия