

7. Завдання і функції // Департамент методології // Апарат // Структура // Про Службу/ Офіційний веб-сайт державної податкової служби України. URL: <https://tax.gov.ua/pro-sts-ukraini/struktura-apat-dps/departament-metodologii/zavdannya-i-funktsii/>.

8. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55. Ст. 1507.

9. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730. *Офіційний вісник України*. 2015. № 76. Ст. 2526.

10. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: постанова Кабінету Міністрів України 26.11.2014 № 691. *Офіційний вісник України*. 2014. Ст. 2847.

REFERENCES:

1. Rudenko, Yu. M. (2017). Sutnist podatkovoї polityky derzhavy ta vplyv hromadianskoho suspilstva na yї vyroblennia ta realizatsiiu. [The essence of the tax policy of the state and the influence of civil society on its development and implementation]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia*. № 3 (59). 94-99. [in Ukrainian].

2. Lytvyn, V. V. (2018) Teoretychni zasady ta udoskonalennia mekhanizmiv realizatsii derzhavnoї podatkovoї polityky Ukrainy. [Theoretical principles and improvement of mechanisms for implementing the state tax policy of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 12. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1358>. [in Ukrainian].

3. Tretiakova, O. V. (2014). Vplyv podatkovoї polityky na ekonomichni stan ta podalshyi rozvytok krainy. [The impact of tax policy on the economic situation and further development of the country]. *Naukovi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii: Ekonomichni nauky*. Vyp. 5(4). 147-149. [in Ukrainian].

4. Shvabii, K.I. (2018). Podatkova polityka derzhavy. Shche odyin velykyi kompromis. [State tax policy. Another big compromise]. 61. [in Ukrainian].

5. Yasko, I. V. (2018). Teoretyko-pravovi zasady podatkovoho administruvannia v Ukraini. [Theoretical and legal principles of tax administration in Ukraine]. dys. .. kand. yuryd. npuk: 12.00.07. 196. [in Ukrainian].

6. Zavdannia i funktsii. Yurydychniy departament. Aparat. Struktura. Pro Sluzhbu. Ofitsiyni veb-sait derzhavnoi podatkovoї sluzhby Ukrainy. Retrieved from: <https://tax.gov.ua/pro-sts-ukraini/struktura-apat-dps/yuridichniy-departament/zavdannya-i-funktsii/>. [in Ukrainian].

7. Zavdannia i funktsii. Departament metodologii. Aparat. Struktura. Pro Sluzhbu. Ofitsiyni veb-sait derzhavnoi podatkovoї sluzhby Ukrainy. Retrieved from: <https://tax.gov.ua/pro-sts-ukraini/struktura-apat-dps/departament-metodologii/zavdannya-i-funktsii/>. [in Ukrainian].

8. Pro Derzhavnu fiskalnu sluzhbu Ukrainy. (2014, May 21). [On the State Fiscal Service of Ukraine]. postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 236. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2014. № 55. 1507. [in Ukrainian].

9. Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Natsionalnoi politsii ta likvidatsiiu terytorialnykh orhaniv Ministerstva vnutrishnikh sprav. (2015, September 16) [On the formation of territorial bodies of the National Police and the liquidation of territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs]. postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 730. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2015. № 76. 2526. [in Ukrainian].

10. Pro utvorennia Rady biznes-ombudsmena. (2014, November 26). [On formation of Council of the business ombudsman]. postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 691. Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2014. 2847. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 21.12.2019

УДК 342.95

Резанов Сергій Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: rezanov191979@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7429-5273>

ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ ЯК ФОРМИ ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ

У статті досліджуються форми закріплення адміністративного розсуду. Розглядається суть і характерні особливості оціночних понять. Визначено зміст оціночних понять, виокремлено їх основні ознаки. Наголошено, що дискреційне право спрямовано на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання. Зазначено, що юридична наука характеризує оціночні поняття як визначені поняття, зміст яких визначається тільки з урахуванням конкретної ситуації, обставин аналізованої справи. Досліджується механізм використання оціночних понять та чинники, які їх обмежують, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод

Випуск 7. Спецвипуск. 2019

громадян від незаконних рішень посадових осіб. Акцентовано, що критерії оцінки фактів і явищ, позначених оціночними поняттями, дає практика, їх можна знайти, лише знаючи умови конкретної ситуації. Оціночні поняття дають правозастосувачу в межах, що припускаються законом, можливість адміністративного розсуду, вільної оцінки фактів.

Ключові слова: форми, оціночні поняття, адміністративний розсуд, межі, класифікація, дискреційні повноваження, компетенція, юридичний факт.

Rezanov S. EVALUATIVE CONCEPTS AS FORMS OF CONSOLIDATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION

The article explores forms consolidating administrative discretion. The essence and characteristics of such notions. The content of such notions, singled out their main features. Emphasized that discretion is aimed at ensuring legality, fairness, appropriateness and efficiency of the administrative regulation. The mechanism of the use of such notions and factors that restrict them, possible ways of improvement for strengthening the rights and freedoms of citizens against illegal decisions of officials of the Interior. Improvement of such notions is one of the important activities to strengthen the legal framework of administrative officers.

Some concepts require evaluation of their specificity, the best tool of which – the installation of additional assessment criteria on which to apply the appropriate concepts. Additional evaluation criteria for fixing concept can be directly subordinate to the law or act. Line the interpretation of such notions in the departmental regulations justifies itself because it promotes uniform enforcement. You must that a form of improvement of such notions can be considered cases where the benefit of a full implementation of the principle of legality, rule-making body is full discourage the use of such notions at the basis of a formulation of a form of administrative punishment. It should be noted that the rejection of the use of certain categories of estimated cases – the most radical way, which justified when negative evaluation process applying appropriate concepts can not be neytralizovanni any other means.

Keywords: shape, concept evaluation, administrative discretion, boundaries, classification, discretion, competence, legal fact.

Постановка проблеми. Однією з головних проблеми застосування адміністративного розсуду, і відповідно захист прав та свобод громадян, які порушені під час реалізації дискреційних повноважень, є визначення його нормативної основи. Основним способом законодавчого закріплення адміністративного розсуду є використання оціночних понять. Юридична наука характеризує оціночні поняття, як відносно визначені поняття, зміст яких визначається тільки з відношенням до конкретної ситуації, обставин розглянутої справи. Критерії оцінки фактів і явищ, які визначені оціночними поняттями, дає практика. Отже, застосування таких норм викликає необхідність використання адміністративного розсуду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Даному питанню, та загальнотеоретичним аспектам правозастосовчої діяльності взагалі, присвятили свої праці такі вчені як: С. І. Вільнянський, В. Н. Кудрявцев, М. О. Бару, Я. М. Брайнін, Т. В. Кошаніна, Ю. П. Соловей та інші.

Мета статті – визначити зміст та сутність форм закріплення адміністративного розсуду. Дослідити механізм використання оціночних понять та чинники, які їх обмежують, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оціночні поняття можуть іноді знижувати ефективність адміністративної діяльності і навіть сприяти порушенням законності. Це відбувається у тому випадку, коли межі розсуду встановлені оціночними поняттями дуже широкі. У результаті частка суб'єктивного моменту істотно зростає, – створюються сприятливі умови для відхилення від точного змісту закону.

З початку потрібно визначитися з самим терміном. В одних джерелах використовується термін оціночні поняття, в інших – оцінні, є ще третій термін – оцінкові. Так, В. К. Колпаков у своїй роботі називає одним із різновидів перемінних ознак складу правопорушення – оцінними [4, с. 257]. Для того, щоб остаточно поставити крапку, звернемося до юридичної енциклопедії, яка визначає: оціночні поняття у праві – поняття, зміст яких недостатньо чи взагалі не визначено теорією права. До них, зокрема, належать «особлива жорстокість», «винятковий цинізм», «злісне ухилення», «злісне хуліганство», «значний матеріальний збиток», «достатньо», «недостатньо» тощо. Ці поняття застосовуються у кримінальному, цивільному та адміністративному законодавстві України. Логічна структура оціночних понять у праві, така ж, як і понять неоціночних, вони мають свій зміст і обсяг. Але останні строго не зафіксовані в законі. За своєю структурою вони відображають правову сутність, що виникає у змісті звичайного логічного поняття після перетворення його на юридичну норму. Ознаки змісту оціночних понять у праві виявляються безпосередньо суб'єктом. Суб'єкт виходячи з обставин, за яких коїться відповідне правопорушення, робить висновок, чи є воно «злісним» чи «малозначущим», оцінює матеріальну шкоду як «значну» або «незначну» тощо. Розвиток права йде шляхом звуження кола оціночних понять у праві. Але яким би досконалим не було право, воно не може повністю обійтись без оціночних понять, зважаючи на обмеженість можливостей визначеного тлумачення юридичних фактів» [6, с. 400].

Вперше до оціночних понять права звернувся С. І. Вільнянський у 1956 році [1, с. 13]. Значний внесок у логічний аналіз понять права вніс В. Е. Жеребкін [2], що здійснив аналіз концепцій логічної оцінки понять права і сформулював чотири позалогічні особливості, що набуває оціночне поняття права після введення його в юридичний закон.

Питання застосування оціночних понять у праві розкриває В. К. Колпаков, хоча у своїй праці він використовує термін «оцінні» [4, с. 256-257]. Так, розглядаючи ознаки складів правопорушень, автор виділяє постійні та перемінні ознаки. Постійними вважаються ті, що чітко визначені правовою нормою, теорією або ustalenoю практикою. Наприклад, чітко зафіксований зміст понять: «вік настання відповідальності», «піднаглядний», «контрабанда», «безквитковий проїзд», «транспортний засіб», «пішохід», «торгівля з рук».

Перемінними називають ознаки, зміст яких чітко не зафіксований. Перший різновид становлять ті ознаки,

що містяться в бланкетних нормах і змінюються підзаконними актами, наприклад, законом встановлена відповідальність за порушення правил санітарії (статті 42, 43, 107), торгівлі спиртними напоями (ст. 156), благоустрою населених пунктів (ст. 152), тримання собак і кішок (ст. 154), охорони ліній і споруд зв'язку (ст. 147), адміністративного нагляду (ст. 187).

Другий різновид перемінних ознак — оцінні. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується практичними працівниками з урахуванням конкретних обставин. Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження. Тут необхідно врахувати, що такі ознаки, як «грубе порушення» (статті 85, 86, 108), «істотна шкода» (ст. 186), «аварійна обстановка» (ст. 128-1), «забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання» (ст. 184), «безгосподарне утримання» (ст. 150), «об'єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден» (ст. 111), «образливе чіпляння до громадян» (ст. 173), стан, «що ображає людську гідність і громадську мораль» (ст. 178), «злісна непокора» (ст. 185), «злісне ухилення» (статті 185-3, 185-4), «поважні причини» (ст. 210) чітко конкретизувати в КУпАП важко, а в ряді випадків і не потрібно. Також для характеристики способу вчинення окремих правопорушень законодавець може використовувати такі оцінні знаки, як «злісне» (статті 185, 185-3, 185-4), «грубе» (статті 85, 86, 108), «безгосподарне» (ст. 150) [4, с. 256-257].

Удосконалення адміністративного законодавства є чинником стабілізації суспільних відносин, яка може бути досягнена у результаті раціонального використання оціночних понять права, дослідження яких, має велике науково-практичне значення.

Юридична наука характеризує оціночні поняття як визначені поняття, зміст яких визначається тільки з урахуванням конкретної ситуації, обставин аналізованої справи. Вони використовуються як для регламентації юридичних фактів (грубе порушення правил дорожнього руху), так і для нормування юридичних наслідків, тобто можливих варіантів поведінки суб'єкта правозастосування (приймати необхідні заходи до припинення порушень суспільного порядку). Більш чітко особливості оціночних понять розкриваються в процесі порівняння їх із поняттями точного значення («неповнолітній порушник», «щире розкаяння», «група осіб», «затриманий злочинець»).

Процеси застосування понять точного значення – прості, тому що зміст їх строго фіксований і являє собою замкнуту структуру. Сам логічний акт додатку поняття до конкретного предмета або явища стає майже автоматичним. Правозастосувач, реалізуючи норми з такими поняттями, вирішує дві задачі: 1) він повинен знати, яка сукупність ознак утворює зміст застосовуваного поняття; 2) встановити наявність тієї або іншої сукупності ознак у конкретному явищі.

Критерії оцінки фактів і явищ, позначених оціночними поняттями, дає практика, їх можна знайти, лише знаючи умови конкретної ситуації. Отже, оціночні поняття дають правозастосувачу в межах, що припускаються законом, можливість адміністративного розсуду, вільної оцінки фактів.

В. Е. Жеребкін стверджує, що суб'єкт правозастосування «дає оцінку конкретному випадку не «за своїм розсудом», а по «розсуду» предмета, діяння, у залежності від того, якими істотними ознаками наділений досліджуваний предмет. Розсуд особи, яка застосовує поняття, детерміновано предметом, оцінку якого дає ця особа. «Свобода оцінки фактів» є не що інше, як підвищена гносеологічна і логічна відповідальність суб'єкта пізнання, що застосовує оціночне поняття» [3, с. 14]. На основі розсуду можна лише приймати рішення. Оцінюючи предмети і явища, позначені оціночними поняттями, правозастосувач використовує при цьому (у силу нормативних властивостей такого поняття) критерії, які зафіксовані в ньому недостатньо повно чи конкретно. Отже, суб'єкт правозастосування змушений діяти на свій розсуд, хоча при цьому його розсуд дійсно детермінований оцінюваним предметом або явищем і здійснюється в межах закону.

Всі оціночні поняття в залежності від ступеня конкретності їх нормативного формулювання можна розділити на дві великі групи. Першу групу складають ті, окремі ознаки яких, закріплені в правових нормах, а інші визначаються в процесі застосування права. Критерії оцінки таких понять замикаються, по суті справи, у типових ситуаціях відповідного виду («сильне сп'яніння», «злісний порушник», «малозначність», «грубе порушення»). Предмети і явища, що позначаються ними, неможливо типізувати навіть у самому загальному плані, і тому такі оціночні поняття лише орієнтують правозастосувача, визначаючи загальний напрямок його оціночної діяльності. До їх числа відносяться формулювання «у необхідних випадках», «у виняткових випадках», «у випадках, що не терплять зволікання», «як правило». Роль такого роду оціночних понять в адміністративно-правовій нормі може бути різноманітною.

Якщо норма є зобов'язуючою, то межі адміністративного розсуду породжуються саме цими правовими термінами. У правомочній нормі, вони навпаки, звужують межі адміністративного розсуду, орієнтуючи на глибоке проникнення в суть справи, всебічну оцінку і відповідальність за прийняте рішення.

Не можна вважати, що оціночні поняття, що орієнтують, не обмежують адміністративного розсуду, оскільки питання про те, чи є випадок «необхідним», вирішується ні ким іншим, як самим правозастосувачем, що у принципі може користуватися наданою йому можливістю дуже енергійно. А. П. Коренев правильно в зв'язку з цим вказує на те, що від суб'єкта правозастосування потрібно таке розуміння цих понять, яке має найбільш широке поширення в даний момент у тієї або іншій сфері управління [5, с. 76].

Удосконалювання оціночних понять є одним із важливих напрямків діяльності по зміцненню правової основи адміністративної діяльності міліції. Воно припускає заходи правотворчих органів по заміні цих понять вичерпним регулюванням у нормативних актах.

Додаткове закріплення критеріїв оціночного поняття може відбуватися як безпосередньо в законі або підзаконному акті, так і в «попередньому» порядку – у нормативних актах МВС України. З одного боку, лінія на тлумачення оціночних понять у відомчих актах виправдує себе, оскільки сприяє однаковому правозастосуванню. З іншого боку, не можна не бачити, що розкриття у відомчому порядку додаткових ознак ряду оціночних понять, що мають принципове значення для з'ясування обов'язків громадян, і законного, обґрунтованого застосування заходів адміністративного примусу не завжди може бути кваліфіковано як авторитетне, проведене на належному рівні.

Висновки. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що своєрідною формою удосконалення оціночних понять можна вважати випадки, коли в інтересах більш повного втілення в життя принципу законності, нормотворчий орган йде на повну відмову від використання оціночних понять при формулюванні основ застосування того або іншого виду адміністративного стягнення. Слід зазначити, що відмова від використання в тих або інших випадках оціночних категорій – найбільше радикальний шлях, який виправданий тоді, коли негативні моменти процесу застосування відповідного оціночного поняття не можуть бути нейтралізовані яким-небудь іншим засобом.

З метою його недопущення законодавець може піти на звуження меж розсуду, які закріплені оціночними поняттями. Вирішити цю проблему можна двома шляхами: або сформулювати перелік (приблизний чи повний) фактів, відношень, дій, що підпадають під те чи інше поняття, або більш конкретний і повний виклад критеріїв їх оцінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Вильнянский С. И. Применение норм советского права. *Ученые записки Харьковского юридического института*. Х., 1956. Вып. 7. С.12-17.
2. Жеребкин В. Е. Оценочные понятия праван. Харьков. 1976. 231 с.
3. Жеребкин В. Е. Логический анализ понятий права. К. 1976. 215 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. / В. К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978. 265 с.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемчушенко (гол. ред. кол.) та ін. К.: Укр. енцикл. 2002. 720 с.

REFERENCES:

1. Vilnyansky, S. I. (1956). *Primeneniye norm sovetskogo prava*. [Application of the norms of Soviet law]. Scientific notes of the Kharkov Law Institute. Issue. 7. P.12-17. [in Ukrainian].
2. Zherebkin, V. E. (1976). *Otsenochnyye ponyatiya prav* [Estimated concepts of law]. Kharkov. 1976. 231 p. [in Ukrainian].
3. Zherebkin, V. E. (1976). *Logicheskyy analiz ponyatiy prava*. [Logical analysis of the concepts of law]. K. 1976. 215 p. [in Ukrainian].
4. Kolpakov, V. K. (1999) *Administrativnoye pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine: Textbook]. K. : Jurinkom Inter, 736 p. [in Ukrainian].
5. Korenev, A. P. (1978). *Normy administrativnogo prava i ikh primeneniye*. [Norms of administrative law and their application]. M.: Yurid. lit., 265 p. [in Russian].
6. *Yurydychna entsyklopediya* [Legal Encyclopedia: In 6 vols.]. / Red. kol.: YU. S. Shemchushenko (hol. red. kol.) ta in. K. : Ukr. entsykl. 2002. 720 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 21.12.2019

УДК 351.74

Рудниченко Світлана Миколаївна
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Херсонського факультету Одеського
державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук
e-mail: srudnychenko1977@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5259-9682>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Адміністративне право- це специфічна галузь права. Вона охоплює більшу частину правового поля та має більше точок дотику із кожним громадянином нашої держави. Адже ми постійно живемо та співвідносимося із державними органами у площині адміністративного права. А сучасне вітчизняне суспільство корінним чином відрізняється від попередніх епох, оскільки основною цінністю визнає саме Людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність та інші права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб. Для ефективного забезпечення прав людини в сфері адміністративного права функціонують правоохоронні органи – правоохоронні органи, які покликані мають здійснювати захист громадян від

Випуск 7. Спецвипуск. 2019