

19. Stetsenko, S. H. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy*. [Administrative Law of Ukraine]. *navchalnyi posibnyk*. 624. [in Ukrainian].
20. Rudenko, M. V. (1997). Pro spivvidnoshennia derzhavnoho kontroliu ta prokurorskoho nahliadu (kontseptualni zauvazhennia na perekhidnyi period). [On spivvidnoshennia sovereign control and procurators sight (conceptual respect for the transitional period)]. *Pravo Ukrainy*. № 5. 29-33. [in Ukrainian].
21. Zhernakov, V. V. (2000). Pravove rehuliuвання pratsi: spivvidnoshennia trudovoho i tsyvilnoho prava. [Legal regulation of practice: support of labor and civil law]. *Pravo Ukrainy*. № 7. 23-34. [in Ukrainian].
22. Zamchenko, A. O. (2008). Pryntsypy nahliadu ta kontroliu za dotrymanniam zakonodavstva pro pratsiu Ukrainy. [The principles of visual control and control over the implementation of legislation on the labor of Ukraine] *avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.05. 20*. [in Ukrainian].
23. Petrov, O. P. (2005). *Tlumachnyi mytnyi slovnyk-dovidnyk*. 591. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 22.10.2020

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>

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД ТА ЙОГО КЛАСИФІКАЦІЯ

У даній статті автор досліджує класифікацію адміністративного розсуду. Розглядається суть і характерні особливості окремих його видів. Визначено зміст класифікації, виокремлено основні її ознаки. Наголошено, що існування дискреційних повноважень спрямоване на забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання. Досліджується механізм класифікації адміністративного розсуду та чинники, які її окреслюють, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб. Акцентовано, що класифікація в юридичному аспекті виражає систему зв'язків, які складаються між галузями законодавства і права, законами і іншими нормативним актами, органами державної влади, галузями юридичної науки та освіти. Зазначено, що дискреційні повноваження це сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

Ключові слова: класифікація, види, адміністративний розсуд, оціночні поняття, дискреційні повноваження, стадії правозастосовочого процесу, компетенція, юридичний факт.

Rezanov S. ADMINISTRATIVE DISCRETION AND ITS CLASSIFICATION

This paper explores the classification of administrative discretion. The essence and characteristics of individual types. The content classification singled out its main features. Emphasized that the existence of discretionary powers aimed at ensuring legality, fairness, appropriateness and efficiency of the administrative regulation. The mechanism of classification of administrative discretion and factors that its outline possible ways of its improvement process to improve the protection of human rights and freedoms from unlawful decisions of officials of the Interior. Classification in the legal aspect expresses the system of relationships that develop between branches of law and rights, laws and other regulations, government agencies, branches of legal science and education. No exception to the characteristics of the institution of administrative discretion, which can be differentiated according to various criteria.

Discretionary powers – a set of rights and obligations of persons authorized to perform state functions that allow you to determine in its sole discretion all or part of the type and content management solution that is accepted, or the choice at its discretion, one of several options for management decisions, provided legal act. Discretion can be shown that the administration must decide whether to use this tool at all, or which one to choose. As administrative discretion is inextricably linked with the performance of executive bodies their tasks and responsibilities, then their own diversity, and diversity of administrative the existence of several types. Consequently, the classification of administrative discretion reflect its content characteristics in terms of functionality and promote deeper, thorough and comprehensive study of this issue.

Keywords: classification, types of administrative discretion, valuation concepts discretionary powers under law enforcement process, competence, legal fact.

Постановка проблеми. Динамічний характер реформування діяльності органів Національної поліції вимагає ширшого простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів вирішення, а також настання юридичних наслідків. З огляду на це, дедалі частіше виникає проблема відсутності класифікації адміністративного розсуду. Саме це призводить до існування певних корупційних ризиків в професійній діяльності поліцейського. Що в свої чергу призведе до істотного порушення прав та свобод

громадян.

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: О. С. Лагода, Б. М. Лазарев, Б. М. Рісний, Г. Й. Ткач, Ю. П. Соловей та інші.

Мета статті – визначити зміст та сутність адміністративного розсуду. Визначити зміст класифікації, виокремити основні її ознаки. Дослідити механізм класифікації адміністративного розсуду та чинники, які її окреслюють, можливі шляхи його удосконалення для підвищення ефективності процесу захисту прав і свобод громадян від незаконних рішень посадових осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова класифікація видів адміністративного розсуду в діяльності органів поліції ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які виявляють головний його зміст. Сам термін «класифікація» походить від лат. classis – клас і facio – роблю) і визначається як система розподілення об'єктів (процесів, явищ) за класами (групами) відповідно до визначених ознак [5]. Оскільки в результаті класифікації утворюється хоча б один клас (група), принаймні з одним елементом, – можна визначати класифікацію як групування, утворення класів об'єктів, що, до речі, ближче до етимології слова класифікація. Хоча класифікація є в тій чи іншій мірі умовною і суб'єктивною відповідно до суб'єкта, який її здійснює і його здатністю розрізняти ознаки об'єктів класифікації, все ж вона допомагає спростити спілкування людей, дозволяючи оперувати більш вузькими і конкретними поняттями.

Класифікація в правовому (юридичному) аспекті виражає систему зв'язків, які складаються між галузями законодавства і права, законами і іншими нормативним актами, органами державної влади, галузями юридичної науки та освіти. Не є виключенням з даної характеристики інститут адміністративного розсуду, котрий можна диференціювати за різними критеріями.

Дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість 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, передбачених нормативно-правовим актом.

На підставі ознак дискреційних повноважень – адміністративний розсуд можна розподілити за наступними критеріями:

- по наданню можливості поліцейському на власний розсуд визначати об'єм виду управлінського рішення та його зміст;
- за можливістю вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

За сферою діяльності Національної поліції:

- адміністративний розсуд у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина;
- адміністративний розсуд у сфері надання адміністративних послуг;
- адміністративний розсуд у сфері розподілу та витрачання коштів Державного бюджету;
- адміністративний розсуд у сфері конкурсних (тендерних) процедур;
- адміністративний розсуд у сфері інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та нематеріального характеру.

Залежно від ступеня визначеності адміністративно-правової норми адміністративний розсуд можна класифікувати на: 1) право органу або посадової чи службової особи діяти на власний розсуд при реалізації наданих їм повноважень; 2) право органу або посадової чи службової особи оцінювати на власний розсуд не тільки юридичний факт, але й видавати акт на основі вільного вибору одного з рівноцінних з точки зору законності варіантів вирішення справи, передбачених адміністративно-правовою нормою; 3) право органу або посадової чи службової особи приймати рішення на підставі норм, які містять оціночні поняття, такі як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав»; 4) право органу або посадової чи службової особи конкретизувати матеріальні норми права в формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності.

Ступінь визначеності закріплюється за допомогою абсолютно-визначених, відносно-визначених та альтернативних норм права. Перші вичерпно визначають обставини, з наявністю чи відсутністю яких пов'язується чинність норми та чітко вказують права й обов'язки учасників відносин, точно окреслюючи варіант поведінки, санкція яких точно зазначає вид і міру юридичної відповідальності за порушення норми права. Відносно визначені норми не містять достатньо повних даних про обставини дії норми, обмежуючи її умови застосування певною сукупністю формальних вимог, диспозиція подібних норм не наводить істотних ознак поведінки учасників відносин і відомостей про їх права та обов'язки. Санкція визначається шляхом встановлення меж юридичної відповідальності за вчинене правопорушення від мінімальної до максимальної або виключно до максимальної. Альтернативна норма містить гіпотезу, в якій зазначається декілька фактичних обставин, за яких починає діяти правило поведінки. Щодо диспозиції, то вона характеризується тим, що вказує на кілька правових наслідків, але робить припущення про настання лише одного з них, а санкція передбачає наявність кількох видів юридичної відповідальності, зафіксованих через розділовий сполучник «або», «чи».

Проблемі класифікацій розсуду приділяє багато уваги своїй публікації Г. Й. Ткач [4]. Вона визначає, що розсуд має місце тоді, коли адміністрація для розв'язання правової ситуації може вибирати з кількох

варіантів рішень, коли норма права однозначно не детермінує в однаковий спосіб правового наслідку, а лише уповноважує адміністративний орган (посадову особу) зробити вибір. Розсуд може проявлятися в тому, що адміністрація має вирішити, чи можна застосовувати даний засіб взагалі, або який з них вибрати. Оскільки адміністративний розсуд нерозривно пов'язаний з виконанням органами виконавчої влади покладених на них завдань і повноважень, то власне їх розмаїття, а також різновидність адміністративної діяльності обумовлює існування кількох його видів [4, с. 32]. Г. Й. Ткач пропонує наступну класифікацію.

Перший вид адміністративного розсуду 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 за адміністративне правопорушення).

Другий вид адміністративного розсуду має місце тоді, коли норма права уповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд при реалізації своїх власних повноважень. Йдеться про повноваження органів виконавчої влади по наданню громадянам певних суб'єктивних прав.

Третій вид адміністративного розсуду пов'язаний з оцінкою публічного інтересу та адміністративною інтерпретацією оціночних понять. В принципі кожен припис містить в собі якусь долю вільного розсуду.

Четвертий вид адміністративного розсуду випливає з матеріальних норм права, які органи виконавчої влади (адміністрації) конкретизують не у формі адміністративного рішення, а у формі організаційної чи матеріально-технічної діяльності.

З огляду на вищесказане слушно видається думка Б.М. Лазарева, який писав: «Якби кожен крок органів був пов'язаний із настанням задалегідь визначених юридичних фактів, то ці органи були б неспроможні ефективно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність значною мірою втратила б творчий характер» [1, с. 94].

Одним з найбільш насиченим дискреційними повноваженнями нормативно-правовим актом який регулює діяльність поліції є Закон України «Про Національну поліцію» [2]. Він містить майже всі види адміністративного розсуду працівників поліції.

У статті 29 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено вимогу до поліцейського заходу. Поліцейський захід - це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним [3].

Постає логічне питання: хто і на підставі чого визначає «чи є відповідний поліцейський захід необхідним, пропорційним та ефективним?»

Наприклад, обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам. Чим керується поліцейський коли визначає «необхідність» вибору саме цього заходу.

Аналогічні питання постають і відносно «пропорційності» та «ефективності» поліцейських заходів. Закон визначає тільки підстави застосування а не чіткі критерії їх вибору.

Тут же законодавець використовує досить розмиті юридичні терміни, зокрема, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди [3]. При чому, вказані приклади застосування адміністративного розсуду щодо поліцейських заходів можна розглядати з різних сторін: зловживання можливе як зі сторони поліцейських, так і зі сторони громадян, які можуть вчинювати наклеп на поліцейських, для притягнення останніх до відповідальності.

Також поліцейському надається право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у спосіб, який дає можливість поліцейському прочитати та зафіксувати дані, що містяться в документах якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення [3].

Який зміст вбачає законодавець використовуючи термін «має намір вчинити правопорушення»? Це мають бути активні дії, чи психологічні наміри вчинити протиправні дії? Конкретне роз'яснення у Законі відсутнє. Фактично таке формулювання надає право перевірки документів будь у кого.

Також стаття 18 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язує працівника поліції надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я. Яким чином поліцейському надати якісну, кваліфіковану медичну допомогу без відповідних знань у цій сфері?

Висновки. Отже, проведені класифікації адміністративного розсуду в діяльності Національної поліції відображають його змістовні характеристики в аспекті функціонального призначення і сприяють глибшому, ґрунтовнішому та всебічному вивченню цього питання. Класифікація в юридичному аспекті виражає систему зв'язків, які складаються між галузями законодавства і права, законами і іншими нормативними актами, органами державної влади, галузями юридичної науки та освіти. Дискреційні

повноваження це сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / Кол. авт.; кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
3. Про Національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/paran5#n5>
4. Ткач Г. Й. Природа і види адміністративного розсуду. *Право України*. 2002. № 5. С. 30-33.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемчуженко та ін. К.: Укр. енцикл. 2002. 720 с.

REFERENCES:

1. Lazarev, B. M. (1972). Competence of management bodies. [Kompetentsiya organov upravleniya]. M. : Yurid. lit., 280 p. [in Russian].
2. Naukovo-praktychnyy komentar Zakonu Ukrayiny «Pro Natsional'nu politsiyu» [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine "On the National Police"]. / Kol. avt.; ker. avt. kol. d.yu.n., dots. T.P. Minka. Dnipro : Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. sprav, 2017. 480 s. [in Ukrainian].
3. Pro Natsional'nu politsiyu [About the National Police. Law of Ukraine]. Zakon Ukrayiny vid 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/paran5#n5> (Data zvernennya: 12.05.2019). [in Ukrainian].
4. Tkach, H. Y (2002). . Pryroda i vydy administratyvnoho rozsudu. [Nature and types of administrative discretion]. Pravo Ukrayiny. № 5. S. 30-33. [in Ukrainian].
5. 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: 22.10.2020

УДК 347.9

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>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

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. З початком реформування правоохоронних органів ключовим є забезпечення ефективності діяльності національної поліції та захист прав людини і громадянина. Цей факт є важливим кроком в будівництві правової держави, адже правоохоронна діяльність держави є провідною гарантією забезпечення принципу верховенства права і здійснюється через систему правоохоронних органів, на які безпосередньо покладено функції забезпечення прав і свобод людини та громадянина від найбільших видів небезпеки, охорони громадського порядку; попередження, виявлення, розкриття та припинення правопорушень; надання адміністративних послуг. Кожен поліцейський щодня під час несення служби змушений бачити недоопрацювання в законодавчих актах. Які через швидку зміну соціальних та суспільних змін не встигає своєчасно адаптувати законодавчі органи України. Та всеодно через ряд перешкод поліцейський виконує свої службові обов'язки та служить народу України.

Ключові слова: поліція, адміністративна діяльність, права людини, закон, національна поліція.

Rudnychenko S. PROBLEM ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Modern domestic society is radically different from previous epochs, as the basic value is recognized by Man, his life, health, honor, dignity, inviolability and other rights, freedoms and legitimate interests of non-governmental individuals and legal entities. With the beginning of law enforcement reform, it is crucial to ensure the effectiveness of the national police and the protection of human and civil rights. This fact is an important step in building the rule of law, because the law enforcement activities of the state is the leading guarantee of the rule of law and is carried out through a system of law enforcement agencies,