

*Андрій Анатолійович Грінь,
аспірант відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Сучасний стан розвитку інституту дискреційних повноважень органів виконавчої влади потребує дослідження ціннісного рівня цього явища, у зв'язку з розвитком інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні. Зміни в системі державного управління в Україні на шляху до членства в Європейському Союзі (далі — ЄС) зумовлюють перспективний шлях вдосконалення і розширення застосування дискреції в різних сферах суспільного життя. У цьому контексті найвища соціальна цінність полягає у практичному втіленні в життя законів та інших нормативно-правових актів держави органами виконавчої влади, та спрямована на утвердження і забезпечення прав та свобод людини, що визначаються Конституцією України (ст. 3). Аксіологічне вивчення дискреційних повноважень має важливе наукове, практичне та моральне значення. Хоча інтеграційні процеси не завжди призводять до позитивних наслідків як в економіці, так і в державному управлінні, що зумовлюється занадто великим впливом тих ідей і процесів, які відбуваються під час інтеграції державних інститутів.

Різним загальнотеоретичним аспектам дискреційних повноважень увагу приділили багато дослідників, зокрема: В. Авер'янов, Г. Бребан, В. Дубовицький, В. Капіцин, Б. Лазарев, О. Папкова, Г. Ткач, Д. Чечот та ін. Праці учених сприяли розширенню уявлень про ціннісні засади дискреції, проте автори по-різному розглядають можливість застосування дискреції як певного ступеня свободи при реалізації повноважень органами виконавчої влади. Багато аспектів вказаної проблематики залишаються дискусійними. Це стосується як природи дискреційних повноважень, так і необхідності їх розширення чи обмеження. У зв'язку із вказаним метою статті є обґрунтування розуміння дискреції як правової цінності, її необхідності в умовах інтеграційних процесів України.

Поняття «інтеграція» прийшло на зміну поняттю «міжнародне співробітництво» (яке не відображало сутності нових явищ) і розуміється як вихід за межі співробітництва аж до утворення єдиної структури, що відзначається наддержавними ознаками. Правова інтеграція є різновидом інтеграційних процесів, являє собою певну сторону процесу суспільного розвитку, пов'язану з об'єднанням в єдине ціле раніше розрізнених частин та елементів.

Перспектива членства в ЄС для України є додатковим вагомим стимулом та мотиваційним фактором врахування інтеграційних пізнавальних засобів. Це передбачає подальше з'ясування змістовної визначеності дискреційних повноважень органів виконавчої влади як певної правової ціннісної установки. При цьому дискреційне повноваження (дискреція) визначається як потенційне повноваження посадової особи або органу державної влади, що проявляється, як правило, через замовчування закону (підзаконного акта), посилення невизначеності, відсутності правил, неврегульованості відносин [1, с. 308].

Із цього приводу Г. Ткач зазначає, що дискреційні повноваження — це «свобода органу виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права», «встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми», що проявляються через адміністративний розсуд [2, с. 275, 277].

На думку Г. Бребана, «правомочність на розсуд означає свободу адміністрації оцінювати ситуації та приймати у них рішення», коли «адміністрації надано простір, бо вона може здійснювати

вибір між декількома рішеннями. Вона має право діяти або не діяти, а коли вона діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій» [3, с. 191–192].

Компетенційні нормативно-правові акти закріплюють за кожним органом виконавчої влади певне коло повноважень — прав та обов'язків, що входять до складу їх компетенції. В. Авер'янов наголошує, що завдання (цілі) і функції органу є визначальними щодо характеру його прав та обов'язків, тому кожному виду органів виконавчої влади властиві певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації під час практичного виконання покладених на них завдань і функцій. Такі акти не лише уповноважують органи влади на вчинення певних дій, а й закріплюють певні принципи і процедури, які визначають порядок здійснення наданих повноважень. Тобто йдеться про загальні соціальні цінності, які формуються на основі політичної і соціальної моралі суспільства, та закріплюються у Конституції України, в законах, кодексах (особливо процесуальних) [2, с. 191, 275].

Дискреційні повноваження органів виконавчої влади утворюють досить широкий діапазон, що залежно від політичних ситуацій, історичних традицій державного правління, устрою, політичного режиму, можна умовно визначити станами від «не-права» до «права». В умовах деспотизму, свавілля — переважає не-правова дискреція. На іншому полюсі — правова дискреція.

Деякі автори при визначенні дискреційних повноважень прагнули наголосити на тому, що вони реалізуються у межах і на підставі закону, тобто являють собою особливу форму правозастосування. Наприклад, Г. Бребан зазначає, що дискреційні повноваження, як і жорстка компетенція, пов'язані з поняттям законності, яке аж ніяк не збігається з поняттям доцільності [3, с. 195].

Із приводу застосування розсуду особами, які наділені владою, А. Барак зазначав про можливість вибору лише із законних альтернатив, тобто між двома або більше альтернативами, коли кожна альтернатива законна [4, с. 13].

Інші автори наголошують на тому, що право дискреції може бути як передбачене нормами права, так і фактично сформоване. У своїх дослідженнях О. Папкова констатує, що зарубіжна правова наука переважно вважає, що існування нормативно нестворених, вироблених практикою правовідносин з елементом розсуду, однією зі сторін яких є посадові особи, узгоджується з законністю [5, с. 43].

Супутником дискреції завжди є доцільність рішення і дії. Правова дискреція, на думку В. Капіцина, означає прийняття рішень, які не завжди забезпечені нормами права, але поєднують джерело доцільності з тлумаченням права, принципів, доктрин, концепцій у межах реалізації цільових програм [1].

Дискреція — явище правове, створене людиною, пов'язане з її існуванням і розвитком та, відповідно, підлягає аналізу з погляду ціннісного підходу. Визначити цінність дискреційних повноважень — це означає з'ясувати ідею дискреції, її основне цільове призначення, позитивну роль у життєдіяльності соціуму.

Правова інтеграція України має ґрунтуватися на повазі всіх прав людини та основних свобод, культурному і релігійному різноманітті, соціальній справедливості. Правовими цінностями дискреції, на нашу думку, є «невід'ємні атрибути права — свобода, рівність, справедливість» [6, с. 162].

Ідея свободи є багатозначною, потребує ґрунтовного з'ясування.

У філософії права розрізняють «правову (юридичну) свободу», яку можна визначити як формальний дозвіл органу виконавчої влади, його посадові особи вчиняти певні дії, не побоюючись, чи відповідає він реальній можливості та «фактичній свободі», що найчастіше розуміється як нічим необмежене виявлення свавілля — «що хочу, те й роблю» [6, с. 166].

Дискреційні повноваження містять елемент юридичної свободи, який має у своїй основі свободу вибору. При цьому свободою називається, по-перше, сам факт вибору, а по-друге — непередбачуваність того, що саме посадова особа вибере. І чим більше вона має вибору, тим більше має свободи.

Однак, як зазначає М. Колесніков, феномен свободи не може бути зведений до свободи вибору. У структуру свободи посадові особи вибір входить як момент і елемент поряд із «внутрішньою» свободою і свободою, що включають у себе два основні компоненти: почуттєвий і раціональний. Сама ситуація вибору — ще не свобода, а тільки передумова вільної дії. Слід відзначити, що «внутрішня» свобода — це не схована, не підпільна свобода. Це реально виявлена свобода в

сенсі звільнення людини усередині себе від кайданів власних стереотипів і внутрішніх страхів. «Зовнішня» свобода передбачає пошук обмежених засобів і форм обмежень. Такими можуть бути не тільки юридичні закони забороняючого характеру, а й сам факт співіснування безлічі індивідів з їхніми суспільними правами і свободами [6, с. 166].

Можна говорити, що правова дискреція є мірою реалізації свободи і в той же час нормою доцільної справедливості. Інакше кажучи, дискреційне повноваження — нормативно закріплена справедливість.

Слово «справедливість» походить від слова «право» (правий, правда), а в латинській мові означає *justitia* (справедливість, від *iustus* (право) — соціально етична та морально-правова категорія, один з основних принципів права) [7, с. 604]. Протилежністю справедливості є несправедливість, руйнування порядку.

Чинна Конституція та законодавство України передбачають, що при вирішенні конкретних справ орган виконавчої влади повинен дотримуватися принципу законності (ст. 6, ч. 2 ст. 19).

Критерієм цінності закону служить не тільки втілена в ньому справедливість, а й гарантія правової безпеки громадян. У цьому сенсі за формулою, що запропонував німецький філософ права Г. Радбрух, «професійний обов'язок... полягає в тому, щоб приводити в дію “волю дії”, закладену в законі, жертвувати власним правовим почуттям в ім'я вищого авторитету закону. Йому належить питати про те, що відповідає закону, і ніколи про те, чи є це одночасно справедливим» [8, с. 100].

Досліджуючи ідею права, Г. Радбрух саме справедливість називає найвищим критерієм позитивного права, який слід впроваджувати законодавцю. Він вважав, що справедливість (у широкому розумінні) базується на трьох правових цінностях, які її реалізують: справедливість (у вузькому розумінні), доцільність і правопевність (правова стабільність). Доцільність як елемент ідеї права Г. Радбрух пов'язує з призначенням або ціллю (цілями) права. Правопевність ідеї права розкривається ним у трьох контекстах: правова безпека, правова пізнавальність та правова стабільність. Ці елементи ідеї права рівноцінні, і в разі конфлікту між ними однозначне рішення неможливе [9].

Вчений також зазначає: «Ідею права ми знаходимо у справедливості і визначаємо суть цієї диференціюючої справедливості (у цьому випадку — правової справедливості) як рівність, тобто як однакове регулювання рівних і, відповідно, неоднакове — відмінних людей і відносин» [8, с. 86].

Важливо зауважити, що орган виконавчої влади реалізує власні повноваження не тільки формально, а й вкладає в цю формальність певний зміст, що виражається в характері та спрямованості нормативних приписів, тим самим проявляючи дискреційну складову своїх повноважень.

Правозастосовувач має у своєму розпорядженні той нормативний матеріал, який створив для нього правотворець. Однак посадова особа органу виконавчої влади, застосовуючи відповідну норму права до конкретного випадку, не зобов'язана і не повинна вдаватися в її оцінку з позицій відповідності принципу справедливості, моральності тощо.

Навіть якщо правозастосовний орган, ґрунтуючись на особистих переконаннях і внутрішній правосвідомості, доходить висновку про несправедливість тих чи інших нормативних приписів, він все одно зобов'язаний застосувати їх і, тим самим, вирішити справу. Наприклад, українське законодавство не передбачає права голови територіального відділення Антимонопольного комітету України відмовитися у певних випадках від застосування того чи іншого закону через його протиріччя справедливості, моральним установам тощо.

Орган виконавчої влади, використовуючи дискреційні повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію та наявні у справі факти. На нашу думку, правова дискреція у своєму аксіологічному вимірі є чітко визначеною формою правових цінностей, що застосовується як ресурс, який нейтралізує невизначеність і напруженість і, за можливості, навіть звертає напруженість у фактор перетворення на користь загальних інтересів та спільного блага.

Для України правова дискреція, що пов'язана з особливою роллю держави в інтеграційних процесах, є засобом реалізації її мобілізаційної політики. Тут виявляється перевага адміністративного розсуду перед «мовчанням» закону, дискреції перед плюралізмом.

З погляду інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, правова дискреція має мету, що полягає у створенні «суспільства для всіх», в якому всі особи, кожен з яких володіє правами й обов'язками, покликані відігравати активну роль (демократична участь) у забезпеченні

рівності всіх людей перед законом з урахуванням національного інтересу та панування права [10].

Розвиток суспільства на базі демократичних принципів та ринкової економіки невід'ємний від використання дискреційних повноважень органами виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права.

Правовий порядок у кожному суспільстві забезпечується не буквою писаних законів, а відомою сукупністю ідей, які тільки втілюються у законі і правових нормах, тобто принципами права. Це дає змогу дійти висновку, що в правовій державі в адміністративній діяльності органів виконавчої влади панує не тільки закон, а й саме право [6, с. 50; 7, с. 72–84].

На нашу думку, дискреція, що відповідає правовим вимогам, нормам та ідеалам, є законною і виступає як цінність і для суб'єкта правозастосовної діяльності, і для суспільства та сприяє адаптації українського законодавства до вимог світового ринку.

Відповідно до викладеного можна дійти висновку, що тільки в правовій державі, в демократичному суспільстві реалізація дискреційних повноважень органами виконавчої влади являє собою *aequum et bonum*, тобто те, що є, справедливо.

Список використаних джерел

1. Капицын В. Политико-правовая дискреция на пути к социальному государству / В. Капицын // Россия: путь к социальному государству : материалы Всероссийской научной конференции. — М., 2008. — С. 308–320 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://istina.msu.ru/publications/article/3047844/>.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін Юре ; Юрнака-центр, 2002. — 668 с.
3. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. ; под ред. и вступ. ст. С. В. Боботова. — М. : Прогресс. 1988. — 488 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=311&pg=144&lang=book>.
4. Барак А. Судейское усмотрение / А. Барак ; пер. с англ. — М. : Норма, 1999. — 376 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravouch.com/sudebnoe-pravo/opredelenie-sudeyskogo-usmotreniya-31525.html>.
5. Папкова О. А. Усмотрение суда / О. А. Папкова. — М. : Статут, 2005. — 413 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://forum.yurclub.ru/index.php?app=downloads&module...do...\[PDF\]](http://forum.yurclub.ru/index.php?app=downloads&module...do...[PDF]).
6. Філософія права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. ; за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. — Х. : Право, 2009. — 208 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2009_2/FilosofUchebn2009.pdf.
7. Горбатенко В. П. Справедливість / В. П. Горбатенко, В. М. Тертишник // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 2003. — Т. 5: П—С. — 736 с.
8. Радбрух Г. Філософія права / Г. Радбрух ; пер. с нем. — М. : Международные отношения, 2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.adhdportal.com/book_3866_chapter_10_10_Deijstvie_prava.html.
9. Бігун В. Неправове та правове законодавство: філософсько-правові аспекти / В. Бігун // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів міжвузівської наук. конф. (м. Косів, 24–29 січня 2005 р.). — К. : Київський університет права НАН України, 2005. — Вип. VI. — С. 31–37 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://bihun.in.ua/jushits/jurhit/article/374/>.
10. Програма дій Всесвітньої зустрічі на вищому рівні в інтересах соціального розвитку // Копенгагенська декларація про соціальний розвиток. Прийнята Всесвітньою зустріччю на вищому рівні в інтересах соціального розвитку (м. Копенгаген, 6–12 березня 1995 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-01/program_dey_v_interes_soc_razvit_16.htm.

Грінь А. А. Ціннісні засади здійснення дискреційних повноважень органами виконавчої влади

У статті охарактеризовані ціннісні основи дискреційних повноважень органів виконавчої влади у перспективі інтеграційних процесів в Україні. Дискреційні повноваження розглядаються як норма-

тивно закріплена справедливість. Робиться висновок, що дискреція, яка відповідає вимогам законодавства та соціальним ідеалам, є законною і виступає як правова цінність.

Ключові слова: правова інтеграція, дискреційні повноваження, правові цінності, правова дискреція, справедливість.

Гринь А. А. Ценностные основы использования дискреционных полномочий органами исполнительной власти

В статье охарактеризованы ценностные основы дискреционных полномочий органов исполнительной власти в перспективе интеграционных процессов в Украине. Дискреционные полномочия рассматриваются как нормативно закреплённая справедливость. Делается вывод, что дискреция, отвечающая правовым требованиям и социальным идеалам, является законной и выступает как правовая ценность.

Ключевые слова: правовая интеграция, дискреционные полномочия, правовые ценности, правовая дискреция, справедливость.

Grin' A. Axiological basis of discretionary power application by executive bodies

Axiological basis of discretionary power of executive bodies is described in the article in the prospect of integration processes in Ukraine. Discretionary power is treated as normatively decided justice. There was drawn conclusion that discretion meeting legal requirements and social ideals is legal and can be treated as a lawful value.

Key words: legal integration, discretionary power, lawful value, legal discretion, justice.

УДК 342

*Вікторія Анатоліївна Дерезь,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВИДИ ВІДНОСИН ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ ТА ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Питання відносин органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства набуває особливої актуальності в сучасних умовах державотворення, коли адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища останньої як суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави.

Щодо співпраці влади та громадськості, то незважаючи на низку кроків, зроблених виконавчою владою в напрямку сприяння залученню громадськості до державної політики, вона й надалі залишається недостатньо ефективною. Як зазначено у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави: зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в ді-