

Семеній О. М.,

*аспірант кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ЗМІСТ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ РОЗМЕЖУВАННЯ

**Анотація.** У статті наводиться огляд категорії «види адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації». Автор з'ясовує основні види адміністративного розсуду. Розкривається зміст видів адміністративного розсуду через практичне застосування наявних законодавчих норм. Зроблено висновок, що встановлення законодавчими нормами повноважень суб'єктам публічної адміністрації не гарантує якості і ефективності реалізації таких повноважень на практиці.

**Ключові слова:** адміністративний розсуд, види адміністративного розсуду, діяльність суб'єктів публічної адміністрації, розсуд суб'єктів публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Суб'єкти публічної адміністрації щоденно у своїй діяльності взаємодіють із приватними особами (фізичними чи юридичними особами) з питань, що належать до їх компетенції, задля реалізації положень законодавства, і цим здійснюють публічне адміністрування.

Проблема піднятого питання щодо застосування суб'єктами публічної адміністрації різних видів адміністративного розсуду полягає у відсутності інформації про актуальний стан наявних прогалин у законодавстві та проблем у практичній діяльності вказаних суб'єктів під час реалізації ними публічного адміністрування.

Дослідження й аналіз діяльності суб'єктів публічної адміністрації дають можливість визначити наявні види адміністративного розсуду, що пропонуються сучасними українськими правниками й адміністративістами, зокрема В.Н. Дубовицьким, Т.О. Коломоєць, А.П. Коренєвим, О.С. Лагодою, В.В. Лазарєвим, Н.Н. Мельчинським, С.О. Мосьондзею, С.А. Резановим, Г.Й. Ткач, Б. Шлоером, В.А. Юсуповим.

Це питання наразі не набуло популярності, у зв'язку з чим небагато науковців займалися його дослідженням. У більшості випадків під час визначення видів адміністративного розсуду наукові погляди адміністративістів збігалися.

**Метою статті** є розкриття змісту видів адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації та їх розмежування через дослідження практичного аспекту. Для вирішення мети автором поставлені такі завдання: визначення видів адміністративного розсуду; розкриття змісту й характеристики кожного з видів адміністративного розсуду; дослідження того, яким чином окремий вид адміністративного розсуду закріплений у законодавчих нормах; з'ясування того, як кожний вид адміністративного розсуду практично реалізується в діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реалізація публічного адміністрування відбувається через здійснення цілеспрямованого впливу на суспільство з метою організації й координації його діяльності шляхом прийняття управлінського рішення, видання індивідуальних юридичних актів, здійснення

управлінської діяльності чи бездіяльності. Діяльність публічної адміністрації здійснюється шляхом застосування адміністративного розсуду. Так, адміністративний розсуд по суті є владою, здійснення якої покладене законом на суб'єктів публічної адміністрації для вирішення й визначення правильного курсу дій із метою сприяння досягненню організаційних цілей і виконанню поставлених завдань.

Одним із найбільш розповсюджених розподілів адміністративного розсуду на види є поділ на чотири прояви розсуду залежно від ступеня визначеності адміністративно-правової норми, кожен з яких визначає свій ступінь свободи розсуду уповноваженого суб'єкта. Розглянемо ці види адміністративного розсуду та з'ясуємо, як кожен із них реалізується практично суб'єктами публічної діяльності в їх щоденній роботі.

Першим видом є адміністративний розсуд імперативного типу, який проявляється в тому, що адміністративно-правова норма містить декілька варіантів вирішення справи, один з яких суб'єкт публічної адміністрації має право самостійно вільно обрати під час реалізації своїх владних повноважень у конкретній ситуації з урахуванням сукупності об'єктивних обставин. Кожен із таких варіантів вирішення справи є законним за встановлених фактів і обставин. Таким чином, право вибору одного із цих варіантів, що запропоновані законодавчою нормою, і складає зміст розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Законодавча норма детально регламентує поведінку та діяльність уповноваженого суб'єкта й покладає обов'язок учиняти певні юридичні дії чи приймати рішення.

Зокрема, статтею 1884 Кодексу про адміністративні правопорушення України передбачена відповідальність винних осіб за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, щодо усунення порушень законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів у вигляді накладення штрафу на працівників від шести до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб у розмірі від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

З наведеної норми законодавства вбачається, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, яким із 2014 року є Державна служба України з питань праці, як суб'єкт публічної адміністрації за результатами здійснення перевірки суб'єкта господарювання чи виявлення з його боку порушення законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів на власний розсуд, беручи до уваги характер учиненого діяння та характер суспільної шкідливості, сукупність інших важливих обставин, приймає рішення про обрання міри санкції, яку слід застосувати до правопорушника. Отже, обрання розміру штрафу від мінімального до максимального і є проявом адміністративного розсуду імперативного типу.

За інформацією, викладеною на офіційному сайті новоствореної Державної служби України з питань праці, у 2016 р. Службою проведено 21 244 перевірки у сфері дотримання законодавства про працю, зайнятість і загальнообов'язкове державне соціальне страхування на 17 977 підприємствах. За результатами таких перевірок виявлено 45 433 порушення у 12 717 роботодавців [1], яких притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства. Зазначені відомості є суттєвим показником здійснення уповноваженим органом своїх дискреційних повноважень і застосування адміністративного розсуду зокрема. Розглядаючи такий вид розсуду, доречно, на наш погляд, розподілити його на підвиди так, як це зробив О.С. Лагода [2, с. 94–95]. Такий розподіл допоможе ясніше диференціювати той чи інший адміністративний розсуд, закріплений законодавчими нормами.

Перший підвид адміністративного розсуду імперативного типу полягає в передбаченні правовою нормою чітких можливих (альтернативних) варіантів вирішення ситуації з огляду на оцінку фактичних обставин. Зокрема, відповідно до пункту «а» ч. 1 і ч. 2 ст. 42 Закону України «Про забезпечення санітарно-гігієнічного благополуччя населення» посадовим особам органів державної санітарно-епідеміологічної служби надаються повноваження застосовувати заходи для припинення порушення санітарних норм шляхом обмеження, тимчасової заборони чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій, користування плаваючими засобами, рухомих складом і літаками в разі їх невідповідності вимогам санітарних норм. Таким чином, згідно з указаною нормою альтернативним варіантом є на власний розсуд прийняти рішення уповноваженим органом щодо обмеження або заборони, припинення діяльності суб'єкта чи об'єкта, що порушує санітарні норми. При цьому будь-який з наведених варіантів, що буде обраний суб'єктом публічної адміністрації, є законним, оскільки він закріплений у правовій нормі.

Другий підвид адміністративного розсуду імперативного типу застосовується, коли в адміністративно-правових нормах законодавцем вказано лише крайні межі відповідної санкції, у діапазоні якої її можна застосувати. Тобто альтернативного вибору, який слід зробити вповноваженому суб'єкту, немає. У більшості випадків цей підвид має місце під час накладення адміністративних стягнень за вчинене правопорушення. Важливою ознакою вказаного підвиду розсуду є наявність слів «від» і «до», які й визначають межі санкції. У якості прикладу наведемо ст. 831 Кодексу про адміністративні правопорушення України, якою закріплено, що порушення законодавства про захист рослин передбачає, зокрема, накладення штрафу на громадян *від п'яти до десяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Таким чином, адміністративний розсуд проявляється в здійсненні вибору уповноваженим суб'єктом щодо обрання легшого чи жорсткішого розміру штрафу залежно від характеру діяння.

Другим видом є *адміністративний розсуд диспозитивного типу*, який полягає в тому, що норма права визначає необхідність суб'єкта публічної адміністрації діяти чи приймати рішення на власний розсуд під час оцінки конкретних юридичних фактів. За таких обставин норма законодавства не визначає наперед чіткі умови чи підстави, оскільки те, чи настануть відповідні правові наслідки, чи ні, буде визначено уповноваженим суб'єктом у кожній окремій ситуації [3, с. 126].

Здійснення розсуду відбувається на підставі законодавчих норм, однак за обставин, коли законодавцем не чітко визначено чи взагалі не врегульовано процедуру здійснення адміністративного розсуду, для кращої реалізації своїх повноважень суб'єкт публічної адміністрації володіє правом вільно діяти задля досягнення ефективного результату. Така свобода дій включає в себе гнучкість і почуття справедливості. У цілому вбачаємо, що це є позитивною ознакою адміністративного процесу й запорукою прийняття справедливого рішення. При цьому розсуд, здійснення якого детально виписане законодавчими нормами, для пересічного громадянина породжує почуття несправедливості. Обговорюючи позитивні аспекти розсуду, варто враховувати, що в теорії соціальної поведінки нашої держави суспільство відчуває себе більш безпечно, коли чиновники, посадові особи обмежені законодавчими нормами та правилами. Ставлення суспільства до диспозитивного типу розсуду й відображає цей конфлікт.

Проілюструвати застосування диспозитивного типу розсуду найкращим способом можна через здійснення уповноваженими суб'єктами повноважень щодо надання певним категоріям громадян пільг, призначення державної допомоги, видачі, продовження дії й анулювання дозволу, видачі сертифікатів тощо.

Слід зазначити, що згідно з даними у 2014–2015 рр. Державною цільовою соціальною програмою подолання та запобігання бідності, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 1057, підтримка малозабезпечених сімей є одним із напрямів розв'язання бідності в Україні, адже кожен п'ятий працюючий в Україні є бідним.

На практиці ж спостерігається ситуація, за якої в межах реалізації адміністративного розсуду, закріпленого в адміністративно-правових нормах законодавства, Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України, фінансовими органами й органами праці та соціального захисту населення на місцях у 2014 р. прийнято рішення про надання понад 560 000 сімей (2,4 млн громадян) соціальної допомоги в розмірі 6,2 млрд грн, у 2015 р. призначено та виплачено допомогу в розмірі 8,3 млрд грн, а на 2016 р. заплановано виплати в сумі 9,5 млрд грн [4, с. 31]. Очевидно, що зазначені суми дають можливість прослідкувати щорічне зростання рівня бідності в нашій країні, що так чи інакше є негативним фактором для держави в цілому.

Водночас прикладом, де в правовій нормі закріплюється диспозитивний тип розсуду, може бути ч. 1 ст. 8 Закону України «Про технічні регламенти й оцінку відповідності», якою передбачено дискреційні повноваження відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері технічного регулювання щодо проведення оцінювання претендентів на призначення та подання за його результатами пропозицій щодо призначення органів з оцінки відповідності чи відмови в їх призначенні. У ч. 3 ст. 35 зазначеного Закону детальніше окреслюється таке повноваження, що полягає в праві відповідного органу, який призначає, видає рішення про призначення чи про відмову в призначенні органу з оцінки відповідності застосування адміністративного розсуду під час прийняття того чи іншого рішення. Підставами для прийняття одного з можливих рішень є аналіз поданого претендентом пакету документів, перевірка повноти відомостей, проведення оцінювання претендента на відповідність, підготовка пропозицій тощо. Ці обставини суттєво впливають на майбутнє рішення й використання власного розсуду уповноваженим суб'єктом.

Отже, наявність власного розсуду є важливою умовою для реалізації адміністративного розсуду. При цьому особливе значення має саме розуміння змісту й належне трактування наданих законодавством повноважень як обов'язкова умова для використання права прийняття управлінських рішень і вирішення завдань.

Зміст, обсяг і рівень повноважень суб'єкта публічної адміністрації впливають на характер і обсяг адміністративного розсуду. У зв'язку із цим для належного здійснення публічного адміністрування державні органи володіють можливістю перенаправляти підпорядкованим і відповідно нижчим органам управління окремі задачі для самостійного прийняття рішень чи здійснення дій.

Водночас існує ймовірність перевищення меж наданої компетенції та втручання в повноваження іншого суб'єкта, результатом чого слугуватиме помилкове прийняття рішення, здійснення дій або неприйняття необхідного рішення чи посадова бездіяльність. Підстави й причини появи порушення адміністративного розсуду як перевищення меж буде розглянуто в інших роботах.

Третім видом є *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу*, який полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації діє, приймає рішення на підставі адміністративно-правових норм, які містять оціночні поняття (доцільність, необхідність, із важливих підстав, із поважних причин, суспільний інтерес тощо). Відповідно відбувається адміністративна інтерпретація оціночних понять і оцінки публічного інтересу, загального блага. Цей вид розсуду наділяє вповноваженого суб'єкта великим ступенем самостійності й свободи, оскільки вказані оціночні поняття не мають свого законодавчого закріплення, а отже, визначаються вповноваженим суб'єктом у міру розуміння ним фактичних обставин справи.

Зокрема, варто навести положення ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яка визначає, що *в разі необхідності* вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів із дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передбачених законом, також звертається в порядку та строки, установлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом. Таким чином, указаною нормою окреслено право вповноваженого суб'єкта за наявності відповідних рівноцінних обставин на власний розсуд діяти в спосіб, що є прийнятним, допустимим і найоптимальнішим у конкретній ситуації.

Інтерпретаційний тип застосування розсуду асоціюється з повноваженнями завершити задачу, розпочату суб'єктом публічної адміністрації. Уживання оціночних понять у більшості випадків вимагає простого розширення повноважень для просування вперед роботи, розпочатої на підставі відповідного закону. Уживання розсуду в такому розумінні включає готовність суб'єктів публічної адміністрації прийняти фундаментальний атрибут – повноваження заповнювати деталі. Одним із нюансів такого розсуду є те, що він може не бути визначений прямо в законі, а лише зазначений у широкому вигляді, базуючись на припущенні, що вповноваженим органом будуть заповнені всі необхідні деталі. Проте такий вид розсуду також часто може бути

наданий із необережності, коли вищий орган виконавчої влади ненавмисно залишає суб'єкту публічної адміністрації за тих чи інших обставин питання без відповіді. Тому зазначимо, що дійсно, деяка незавершеність, узагальненість і невизначеність видаються неминучими. Таким чином, у разі існування занадто широких меж розсуду, що встановлені оціночними поняттями, знижується ефективність адміністративної діяльності в цілому й можливе порушення законності [5, с. 98].

Принагідно слід зазначити, що здійснення суб'єктом публічної адміністрації адміністративного розсуду вказаних видів характеризується проявом основних форм правової діяльності: правотворчої (щодо створення правових норм, їх зміни й скасування); правозастосовної (щодо реалізації нормативно-правових приписів); контрольно-наглядової (щодо здійснення спостереження й перевірки); установчої (щодо здійснення структурних перетворень); інтерпретаційної (щодо з'ясування й роз'яснення правових норм). Їх застосування безпосередньо пов'язане з розглядом юридичних справ чи життєвих обставин, що потребують юридичного забезпечення шляхом закріплення у відповідних процесуальних документах.

Четвертим видом і найзагальнішим серед зазначених є *адміністративний розсуд організаційно-розпорядчого типу*, що має місце, коли суб'єкти публічної адміністрації ведуть організаційну чи матеріально-технічну діяльність, яка врегульована матеріальними нормами права в загальних рисах.

Результатом здійснення такого виду розсуду буде не прийняття окремого акта, а здійснення організаційної чи матеріально-технічної діяльності, що впливає зі щоденної поточної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. При цьому доцільно відзначити, що кожна така діяльність не створює окремих юридичних наслідків, але є окремим вкладом у кінцевий результат.

З огляду на вказане, такий вид адміністративного розсуду забезпечується через не правові форми діяльності уповноважених на те суб'єктів. Тим не менше, безперечно, така діяльність повинна здійснюватися в межах визначеної компетенції та відповідно до чинного законодавства. Прикладом застосування суб'єктами публічної адміністрації такого виду розсуду є проведення нарад, сесій, засідань, офіційних візитів, круглих столів, індивідуальний прийом, надання консультацій, роз'яснень, опрацювання інформаційних звернень, розроблення методичних рекомендацій, програм тощо. Водночас ефективність і якість такої діяльності не завжди має належний рівень, що породжує лише формальне виконання законодавчих норм і поверховість здійснення такого виду адміністративного розсуду.

Звернемо увагу на виявлені Рахунковою палатою України недоліки в діяльності Міністерства економічного розвитку й торгівлі України під час надання листів-роз'яснень у 2014–2015 рр. із питань застосування законодавства у сфері державних закупівель, викладені у звіті про результати проведеного аналізу стану державних закупівель в Україні [6, с. 21]. Як вбачається з положень п. п. 10, 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (у редакції, що діяла на час проведення перевірки), основними функціями вказаного Міністерства як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель, є надання правової допомоги замовникам, учасникам державних закупівель, консультацій щодо застосування норм законодавства у сфері державних закупівель. Водночас перевірка показала, що роз'яснення щодо питань застосування законодавства в цій сфері є формальними, містять уточнення про їх виключно рекомендаційний та інфор-

маційний характер і не тягнуть за собою правових наслідків, не допомагають замовникам зорієнтуватись у проблемах і прийняти законне рішення. Зроблено висновок, що оскільки такі роз'яснення не впливають на ефективність і правильність застосування норм законодавства, то Міністерство фактично не забезпечує належне виконання функцій спеціального Закону про надання офіційних роз'яснень.

У цілому зазначимо, що наявність повноважень у суб'єктів публічної адміністрації зовсім не гарантує якість і ефективність реалізації таких повноважень на практиці. Це підтверджується результатами перевірки, зазначеними у звіті [7].

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що вказані види адміністративного розсуду є найбільш розповсюдженими й загально визначеними серед сучасних науковців-правників. Водночас не треба ігнорувати окремі дослідження деяких адміністративістів, в яких глибше розкривається сутність видів адміністративного розсуду й до зазначених видів додаються інші; також науковцями пропонуються думки щодо загального поділу розсуду, обмежуючись лише двома видами.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що розкриття змісту видів інституту адміністративного розсуду є важливим завданням для з'ясування того, як діяльність суб'єктів публічної адміністрації реалізується практично. Безумовно, наявність чітко прописаних законодавчих норм на вповноваження здійснення того чи іншого виду розсуду не може бути запорукою застосування справедливого й чесного розсуду. Важливим аспектом у цьому є рівень компетентності суб'єкта публічної адміністрації, його професійні якості, попередній досвід тощо. Суворе дотримання законодавчих норм саме по собі без компетентної вповноваженої особи не є гарантією ефективного застосування адміністративного розсуду й тим паче забезпечення прав та інтересів приватних осіб.

#### *Література:*

1. Підсумки діяльності Державної служби України з питань праці за 2016 рік // Державна служба України з питань праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua/>
2. Лагода О.С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.07 О.С. Лагода ; Національний ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 187 с.
3. Ткач Г.Й. Правова природа дискреційних повноважень органу виконавчої влади. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Г.Й. Ткач. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям : Рі-

шення Рахункової палати України від 22.03.2016 р. № 5-5 // Рахункова палата України [Електронний ресурс] . – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748963/Zvit\\_5-5.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748963/Zvit_5-5.pdf?subportal=main).

5. Резанов С.А. Адміністративний розсуд: нормативна основа та її удосконалення / С.А. Резанов // Національний університет внутрішніх справ. – 2005. – № 5. – С. 96–99.
6. Звіт про результати проведеного аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках : Рішення Рахункової палати України від 15.12.2015 р. №11-6 // Рахункова палата України [Електронний ресурс] . – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747671/Zvit\\_11-6.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747671/Zvit_11-6.pdf).

#### **Семеній Е. Н. Сущность видов административно-угосмотрения субъектов публичной администрации: практический аспект разграничения**

**Аннотация.** В статье приводится обзор категории «виды административного усмотрения субъектов публичной администрации». Автор выясняет основные виды административного усмотрения. Раскрывается сущность видов административного усмотрения через практическое применение существующих законодательных норм. Сделан вывод, что установление законодательными нормами полномочий субъектам публичной администрации не гарантирует качество и эффективность реализации таких полномочий на практике.

**Ключевые слова:** административное усмотрение, виды административного усмотрения, деятельность субъектов публичной администрации, усмотрение субъектов публичной администрации.

#### **Semenii O. Content of the types of administrative discretion of the subjects of public administration: practical aspect of differentiation**

**Summary.** The article gives an overview of the category of 'types of administrative discretion of the subjects of public administration'. The author identifies the main types of administrative discretion. The article highlights the content of the types of administrative discretion through the practical application of existing legislation. It is concluded that the establishment the powers of the subjects of public administration with legislative regulations does not guarantee the quality and effectiveness of the implementation of such powers in practice.

**Key words:** administrative discretion, types of administrative discretion, activities of the subjects of public administration, discretion of the subjects of public administration.