



К ВОПРОСУ О ГАРАНТИЯХ ПРАВОМЕРНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Андрей ГРИНЬ,

аспирант отдела проблем государственного управления и административного права
Института государства и права имени В.Н. Корецкого
Национальной академии наук Украины

Summary

On the basis of analysis of scientists' opinions and current legislation the system of guarantees for legitimacy of executive authorities' discretionary powers realization is described in the article. Authorial vision of the special (legal) guarantees for legitimacy of executive authorities' discretionary powers realization is given through the competence of executive authorities (their public officers); principles, forms, methods and limits of their realization. It is highlighted that such guarantees appear to be the constituent of the status of executive authority body (its public officer) and determine a kind and measure of due behavior during realization of discretionary powers.

Key words: discretionary powers, legal guarantees, executive authorities.

Аннотация

В статье на основе анализа научных позиций и действующего законодательства охарактеризована система гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти. Предлагается авторское видение сущности специальных (правовых) гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий через компетенцию органов исполнительной власти (их должностных лиц), принципы, формы, методы и пределы их реализации. Отмечено, что такие гарантии выступают составляющей статуса органа исполнительной власти (его должностного лица) и определяют вид и меру должного поведения в ходе реализации дискреционных полномочий.

Ключевые слова: дискреционные полномочия, правовые гарантии, органы исполнительной власти.

Постановка проблемы. Вопросы взаимосвязи дискреционных полномочий органов исполнительной власти и правомерности их реализации приобретают особую актуальность в Украине в условиях проведения административной реформы, утверждения демократии и построения правового государства. Проблема нечетких границ дискреционных полномочий предопределяет возможность необоснованно расширенного их толкования, что, в конечном итоге, может привести к нарушениям в сфере творчества и правоприменения.

В связи с этим актуальным представляется вопрос об определении системы гарантий правомерности деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, которые осуществляют реализацию дискреционных полномочий. От правового регулирования гарантий таких полномочий во многом зависит решение задачи обеспечения и защиты прав человека как высшей ценности (ст. 3 Конституции Украины). Несмотря на многочисленные исследования на тему гарантий, сегодня в науке административного права Украины не сложилось единого понимания понятия гарантий правомерности реализации дискреционных

полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц), что обуславливает актуальность поднятой проблемы.

Целью статьи является определение юридической природы гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) с помощью характеристики их существенных признаков, роли в механизме правового регулирования.

Отдельные аспекты правовых гарантий, связанных с дискреционными полномочиями, рассматривались А.А. Березиным, В.Н. Дубовицким, А.В. Кораблиной, Т.С. Мартыановой и др. с точки зрения категории усмотрения и ее соотношения с законностью. Проблемы гарантий обеспечения законности в дискреционном правоприменении исследовались в работах Д.В. Бойко и А.Е. Чабана.

Изложение основного материала исследования. В содержание компетенции органов исполнительной власти (их должностных лиц) входит особая часть властных полномочий – дискреционных полномочий, как полномочий «по реализации административного усмотрения, когда они не предусматривают обязанности органа согласовы-

вать (в любой форме) свои решения с любым другим субъектом» [1, с. 268]. Дискреционные полномочия – специфическое объективное явление, что обуславливает определенную степень свободы в процессе применения административного усмотрения и означает возможность выбирать один из вариантов использования предоставленных дискреционных прав и обязанностей.

В правовом регулировании дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) невозможно обойтись без определения гарантий правомерности их реализации, что также предусматривает правомерность издания этими субъектами правовых актов, заключения административных договоров, совершения юридически значимых действий (действий или бездействия).

В юридической науке под «гарантиями» понимается система условий, средств, мероприятий, институтов обеспечения правовых явлений. Общетеоретические конструкции гарантий достаточно разработаны общей теорией государства и права. Большинство исследователей использует их для определения гарантий прав и свобод граждан [2, с. 221; 3, 179–183; 4, с. 149], гарантий режима законности и право-



порядка, конституционных гарантий [5, с. 553–555], гарантий депутатской деятельности [6, с. 30; 7, с. 32] и т.д.

По нашему мнению, правомерность реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) зависит от установленной и функционирующей в обществе системы гарантий (социальных и правовых средств и способов), которые разделяют на общие (политические, экономические, идеологические) и специальные (правовые, юридические) по своей природе. Такой подход уже успешно используется для анализа системы гарантий законности [8, с. 537] (в том числе законности правоприменения по усмотрению [9, с. 4]), которые призваны обеспечивать реализацию и защиту прав, свобод и интересов физических и юридических лиц.

Общие гарантии, в широком понимании, отражают сущностные характеристики общественного строя и влияют на деятельность органов исполнительной власти через систему институтов демократии и конституционного строя в целом, поэтому не имеют четкого направления на обеспечение правомерности реализации дискреционных полномочий этих субъектов.

С точки зрения юриспруденции важным является рассмотрение тех условий и средств, которые специально создаются государством для обеспечения правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц). Формы деятельности этих субъектов обуславливают юридическую природу и направленность специальных (юридических, правовых) гарантий, которые определенным образом отражаются в правовых источниках и способствуют достижению правомерности реализации дискреционных полномочий.

Как отмечал Д.В. Бойко, юридические гарантии представляют собой систему «специфических организационно-правовых средств и приемов, а также юридических институтов, действие которых прямо и непосредственно направлено на достижение законности» реализации дискреционных полномочий относительно применения административного усмотрения [9, с. 12]. Эти гарантии разнообразны по своему содержанию, форме и имеют исключи-

тельный характер (касаются уполномоченных субъектов). По нашему мнению, специально-правовые гарантии правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) включают: нормативное закрепление компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц; принципы применения дискреционных полномочий; формы и методы реализации дискреционных полномочий; пределы реализации дискреционных полномочий.

Нормативное закрепление компетенции органов исполнительной власти (их должностных лиц). В научных источниках компетенция органа исполнительной власти преимущественно трактуется как выражение их властной деятельности, что основывается на властных полномочиях и отождествляется с определенной степенью их самостоятельности. Отправным пунктом этого понятия выступают юридическое право и юридическая обязанность как «мера возможного, разрешенного, рекомендованного или должного поведения его носителя – органа исполнительной власти» [10, с. 123]. Наиболее взвешенной позицией, по нашему мнению, является определение компетенции органов исполнительной власти как юридического отражения возложенных на них функций в компетенционных нормативно-правовых актах, которые закрепляют цели, задачи и необходимый для их реализации комплекс прав и обязанностей (государственно-властных полномочий) [1, с. 265].

Установление компетенции означает нормативное закрепление и дискреционных прав и обязанностей как элементов компетенции, наделяющих субъектов управления необходимой оперативной самостоятельностью (определенной степенью свободы). Компетенция органов исполнительной власти (их должностных лиц) в отношении дискреционных полномочий имеет реальный (закреплена в компетенционных актах) и потенциальный (вытекает в полном объеме из задач и функций) характер. Между нормами, определяющими компетенцию субъектов управления, и правомерностью реализации дискреционных полномочий существует прямая зависимость. Фиксация четко определенной компе-

тенции является необходимой гарантией правомерности реализации их дискреционных полномочий, поскольку устанавливает не только дискреционные права и обязанности, но и другие составляющие их правового статуса.

Анализ существующих на сегодня нормативно-правовых актов, которые определяют компетенцию органов исполнительной власти Украины, актуализирует вопрос о закреплении в них всех направлений государственного воздействия на соответствующие общественные отношения, поскольку признание прав, свобод и интересов человека и гражданина высшей социальной ценностью предусматривает необходимость обеспечения их гарантиями правомерности реализации дискреционных полномочий этих органов.

К числу специально-правовых гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий относятся также принципы их применения, как фундаментальные принципы отношений между органами исполнительной власти и управляемыми объектами. Сегодня институт дискреционных полномочий имеет собственные принципы, закрепленные в Рекомендации № R(80)2 относительно осуществления дискреционных полномочий административными органами, принятой Комитетом Министров Совета Европы 11 марта 1980 г. на 316-ом совещании, а именно: цель дискреционного полномочия; объективность и беспристрастность; равенство перед законом; пропорциональность; разумные сроки; применение указаний. Сферой применения этих принципов является защита прав, свобод и интересов лиц в отношении административных актов, принятых в ходе осуществления дискреционных полномочий. Имея универсальный характер, они выступают минимальными стандартами достижения целей в условиях европейского вектора развития Украины. Это предопределяет необходимость адаптации национального законодательства к правовым стандартам Европейского Союза, в том числе в сфере организации и функционирования системы органов исполнительной власти соответственно.

На сегодняшний день в национальном законодательстве интерпретация лишь некоторых из указанных (рекомендационных) принципов нашла свое



отражение в ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины в виде общих критериев (*использование полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено; обоснованность; объективность (беспристрастность); добросовестность; рассудительность; равенство перед законом; пропорциональность; своевременность и разумность срока*) для оценки судом решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий, которые являются основными объектами административного судопроизводства [11], и в ст. 4 Закона Украины «Об административных услугах» (принципы юридической определенности; стабильности; равенства перед законом; открытости и прозрачности; оперативности и своевременности; беспристрастности и справедливости) [12]. Однако в условиях отсутствия законодательного закрепления специальных принципов применения дискреционных полномочий, которые определяли бы порядок деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), законом уполномоченных осуществлять властные управленческие функции, вопрос правомерности их реализации остается нерешенным. Другими словами, без наличия таких специально-юридических гарантий обеспечить утверждение и реализацию прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в публично-правовых взаимоотношениях довольно трудно. Законодательное закрепление принципов применения дискреционных полномочий органов исполнительной власти должно быть тем каркасом, на котором строится соотношение с правомерностью их реализации в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Специально-правовыми гарантиями правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) выступают формы и методы их применения. Посредством форм и методов реализации государственно-властных полномочий органов исполнительной власти осуществляется их властное влияние на правовое поведение объектов управления. Обязанность соблюдения положений правовых актов относительно форм и методов управления установлена в Конституции Украины

(ст. 117), законах, подзаконных актах, в том числе в положениях, уставах, инструкциях и тому подобное.

Анализ различных подходов к пониманию форм и методов реализации государственно-властных полномочий свидетельствует об отсутствии существенных различий во взглядах ученых. Эти категории взаимосвязаны, взаимообусловлены и отличаются заметной универсальностью, относятся к обязательным элементам содержания деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц) – целям, задачам и функциям [1, с. 260]. Общественные представления о правовых формах и методах реализации властных полномочий касаются и их особой части – дискреционных полномочий органов исполнительной власти.

Формы реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) – это всегда правовые формы управленческой деятельности, порождающие юридические последствия, возникновение или изменение административно-правовых отношений.

В то же время неправовые формы управленческой деятельности, как отмечал Ю.Н. Стариков, не связаны «с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению» [13, с. 348]. Правовые формы реализации дискреционных полномочий являются способами выражения содержания деятельности, отражающими правовую специфику определенных и ограниченных правом дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц). Содержание определяет форму, а она, в свою очередь, влияет на содержание. Форма не только содержит условия для развития содержания, но и может сдерживать его развитие, то есть определять его границы. По нашему мнению, правотворчество (нормативно-правовое, индивидуальное, договорное) и правоприменение (использование прав, исполнение обязанностей, соблюдение запретов, применение) выступают основными правовыми формами деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), в которых реализуются дискреционные полномочия.

Методы реализации дискреционных полномочий органов исполни-

тельной власти (их должностных лиц) – это определенные способы (приемы) практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности в пределах компетенции этих органов, с помощью которых осуществляется непосредственное руководящее влияние на субъект (объектные отношения). Они находят свое выражение в формах и, по общему правилу, закрепляются в нормативных или индивидуальных правовых актах (то есть регламентированы правом, имеют правовую форму их выражения).

Важное значение в этой связи приобретает вопрос об открытости (прозрачности) применения форм и методов деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), которая предусматривает, что информация о формах и методах должна быть общедоступной и необходимо закрепить в нормах права наиболее существенные и общие правила (признаки) одинаковых процедурных действий, характеризующих формы и методы, их детальную регламентацию.

К специально-правовым гарантиям правомерности реализации дискреционных полномочий относятся пределы их применения. Вопрос о пределах дискреционных полномочий активно дискутируется в отечественной и зарубежной литературе (через правоприменительное, административное, судебное, материальное и процессуальное усмотрение). На наш взгляд, общими пределами реализации дискреционных полномочий выступают официально закрепленные законодательные положения, которые не зависят от конкретных обстоятельств, а действуют во всех случаях (рассчитанные на неоднократное применение). Закон (конкретная норма) должен с достаточной четкостью определять такие пределы и порядок осуществления дискреционных полномочий.

Пределы дискреционных полномочий также обусловлены правовым статусом органа исполнительной власти (его должностного лица), который используется в рамках конкретных правоотношений. Следует подчеркнуть, что дискреционные полномочия не выступают в качестве самостоятельных пределов правомерности их реализации, а имеют значение только во взаимосвязи с субъектом управления, который эти



полномочия осуществляет. Пределы можно оценивать в зависимости от того, как они выражены в нормативно-правовом акте, который закрепляет статус органа исполнительной власти (его должностного лица). Законодательные акты ограничивают дискреционные полномочия, препятствуя проявлениям произвола, субъективизма и «связывают» субъектов управления правом. Пределами дискреционных полномочий являются границы законодательно установленной компетенции органов исполнительной власти (их должностных лиц), что обуславливает учет всех компонентов компетенции – прав, обязанностей, полномочий, задач, ответственности органа исполнительной власти [14, с. 188], нормативно установленных целей, предметов ведения [15, с. 186], функций [1, с. 264]).

Пределы дискреционных полномочий и общие правовые гарантии правомерности (законности) их реализации являются взаимообусловленными, то есть действующая в государстве правовая система (законы, подзаконные нормативно-правовые акты и другие формы права), а также система органов исполнительной власти, что обеспечивает режим законности, одновременно выступают общими правовыми пределами дискреционных полномочий и общеправовыми гарантиями их реализации.

Выводы. Из вышеизложенного следует, что гарантиями правомерности реализации дискреционных полномочий является система условий, правовых средств, способов и институтов, направленных на обеспечение деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц) в правотворческой и правоприменительной сферах. Разделение гарантий на общие и специальные позволяет выделить специфические организационно-правовые средства и приемы, которые непосредственно обеспечивают меру должного поведения органов исполнительной власти (их должностных лиц) в ходе реализации дискреционных полномочий путем применения административного усмотрения. Специально-правовые гарантии являются составляющей статуса органа исполнительной власти (его должностного лица), закрепляются в правовых нормах и неразрывно связаны с дискреционными полномочиями, реализацию которых они

обеспечивают. Эти гарантии являются производными от дискреционных полномочий (дискреционное полномочие определяет содержание, объем и время действия каждой юридической гарантии), носят системный характер (имеют органическую взаимосвязь между собой и жесткую внутреннюю структурированность элементов), имеют четкую целевую направленность (обеспечивают условия для надлежащего выполнения дискреционных полномочий). Определяя вид и меру должного поведения субъекта управления, специально-правовые гарантии обеспечивают эффективность осуществления дискреционных прав и обязанностей.

Таким образом, выяснение содержания и видового разнообразия гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти является перспективным направлением дальнейших научных исследований и предопределяет необходимость законодательного определения понятия дискреционных полномочий, их границ, принципов и процедур реализации.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у 2-х т.: / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: [Учеб. пособие] / Л.Д. Воеводин. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М–НОРМА. – 1997. – 304 с.
3. Тодька Ю.Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю.Н. Тодька, О.Ю. Тодька; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. – К.: Видавничий дім «ІнЮре», 2004. – 367 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України: [Навчальний посібник]. – Вид. 4-ге, виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2006. – 568 с.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

6. Безуглов А.А. Теоретические проблемы правового статуса советского депутата: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 711 «Государственное и административное право» / А.А. Безуглов; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М., 1971. – 39 с.

7. Депутатська недоторканість: (Сучасна парламентська та судова практика: порівняльний аналіз) / За ред. О.В. Задорожного. – К.: Логос. – 2004. – 288 с.

8. Теорія держави і права. Академічний курс: [Підручник] / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 668 с.

9. Бойко Д.В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Д.В. Бойко; ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет». – Волгоград, 2011. – 36 с.

10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. «Про адміністративні послуги»: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page>.

13. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

14. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

15. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: Монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: ЭКСМО, 2008. – 448 с.