

рушенням прав громадян та застосуванням незаконних методів при організації виконання поставлених перед оперативними групами завдань.

#### Література:

1. Див. Андрухів І.О., Француз А.Й. Правда Історії. Станіславщина в умовах терору і репресій: 1939 - 1959 роки, Історико-правовий аспект. Документи і матеріали. - Івано-Франківськ: Нова Зоря, 2008. - 448 с.; Білас І.Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917-1953 рр.: Суспільно-політичний та історико-правовий аналіз: У 2 кн. - К., Либідь - Військо України, 1994. - Кн. 1 - 432 с.; Кн. 2. - 688 с.; Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України в документах і матеріалах: У 3-х т - К., Генеза, 1997. - т.2 : 1926 - 1945 - 1999.; Тимченко А.П. Организация и деятельность советской милиции в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. Учебное пособие. К., 1989. - 45 с.; Шевченко А.Є. Організаційно-правові аспекти становлення та адміністративної діяльності спеціальних підрозділів НКВС України на транспорті у кінці 20-х - середині 40-х рр. ХХ ст.: Монографія. - К., 2005. - 472 с.
2. Історія України: Нове бачення. У двох томах. Редактори ВВ. Валько, О.О. Сухолотюк. Том 2. - К.: Україна, 1996. - 492 стор.
3. Коваль М.В. Україна в Другій світовій і Великій Вітчизняній війнах (1939-1945рр.) - К.: Видавничий дім «Альтернативи», 1999. - 336 стор.
4. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд 45, опис 1, справа 134 «Прикази НКВД ССРСР за 1945 год с № 001105 по № 001560» - 250 стор.
5. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд

3, опис 1, справа 15, «С перепиской Заместителя Народного Комиссара Внутренних Дел УССР 1941-1942 г.г.», аркуші 1 - 5.

6. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд 3, опис 1, справа 15 «С перепиской Заместителя Народного Комиссара Внутренних Дел УССР 1941-1942 г.г.», аркуші 6 - 9.

7. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд 3, опис 1, справа 15 «С перепиской Заместителя Народного Комиссара Внутренних Дел УССР 1941-1942 г.г.», аркуші 10 - 16.

8. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд 3, опис 1, справа 15 «С перепиской Заместителя Народного Комиссара Внутренних Дел УССР 1941-1942 г.г.», аркуш 34.

9. Матеріали Державного архіву МВС України, фонд 3, опис 1, справа 15 «С перепиской Заместителя Народного Комиссара Внутренних Дел УССР 1941-1942 г.г.», аркуші 22 - 48.

10. Органы государственной безопасности СРСР в Великой Отечественной войне. Сборник документов. - Т.1. - М., 1995. - С.79-81.

11. Іллюшин І., Пшенніков О. Діяльність оперативно-чекістських груп НКВД у західних областях України (вересень-жовтень 1939 р.). // Із історії спецслужб України № 2/4 (13/15). - К., 2000. - С. 424 - 433.

Терещенко Ю. В.,  
перший заступник начальника  
Департаменту документального забезпечення  
та режиму МВС України  
Надійшла до редакції: 12.03.2016

УДК 343.2

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ

*В статті розглядається питання виникнення та розвитку інституту адміністративного розсуду.*

**Ключові слова:** органи публічної адміністрації, дискреційні повноваження; адміністративний розсуд.

*В статье рассматривается вопрос возникновения и развития института административного усмотрения.*

**Ключевые слова:** органы публичной администрации, дискреционные полномочия; административное усмотрение.

*The article examines the emergence and development of the institution of administrative discretion.*

**Key words:** public administration authorities discretionary powers; administrative discretion.

**Постановка проблеми.** Прийняття Конституції України, революція гідності, демократизація суспільних відносин, орієнтація України на вступ до Європейського співтовариства з його стандартами та вимогами до системи управління та законодавства зумовлюють необхідність масштабного реформування адміністративної сфери, а також будівництва взаємовідносин особи з державою на принципово нових засадах. У сучасних умовах стрімкої правотворчої діяльності в Україні першорядного значення набуває проблема підвищення рівня захисту прав та свобод громадян. Особливе місце на шляху здійснення

адміністративної реформи належить виробленню принципово нових механізмів, які дозволять максимально регламентувати діяльність правозастосовних органів. Існуюча система правозастосування в державному управлінні є недосконалою. Однією з багатьох причин є нечіткість та непрозорість процедур і критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах суспільного життя, що уможливорює корупційні діяння зі сторони посадових осіб. Отже важливим суб'єктом правозастосування в даному випадку виступають органи публічної адміністрації, а їх діяльність на будь-якому етапі тісно пов'язана з застосуванням адміністративного розсуду. Розсуд - це постійний супутник управління різноманітними життєвими процесами в сфері політики, економіки, культури, та інших сфер суспільного життя. Проблема розсуду як правового явища не згасає вже на протязі довгого часу. У вітчизняній юридичній літературі в цілому досі не склалось єдиного підходу щодо історії формування адміністративного розсуду.

**Мета статті.** Метою статті є всебічне вивчення питання щодо історії виникнення та розвитку інституту адміністративного розсуду.

**Виклад основного матеріалу.** Історія розвитку права невіддивно пов'язана із трансформацією суспільних відносин, що постійно потребували нового та більш систематизованого підходу щодо нормотворчої діяльності, а також застосування цих норм на практиці. Тобто,

© Н.А. Бааджи, 2016

поява адміністративного розсуду пов'язується із появою перших держав. Саме виникнення та розвиток перших держав призвели до ускладнення суспільних відносин, а тому викликали необхідність перетворення права в так званий універсальний регулюючий механізм з ознаками нормативності, формалізованості та гарантованості. Причина виникнення розсуду може бути пояснена існуванням досить великої кількості правових приписів відносно-визначеного характеру. В таких загальних правилах не завжди можна передбачити усі особливості конкретної обстановки, особливості окремих фактів, і тому законодавець у певних межах, формах і напрямках надає можливість правозастосовним органам вирішувати певні справи, що виникають у процесі їх діяльності, самостійно, тобто на власний розсуд.

Якщо звернутися до історії формування інституту «адміністративного розсуду» або «дискреції» зрозумілим стає те, що він не тільки активно розвивається сьогодні, а й має давню історію. Сучасний словник іншомовних слів визначає термін «дискреція» як «розв'язання якого-небудь питання на власний розсуд» (йдеться про посадову особу або державний орган) [1, с. 228]. Нам імпонує думка про те, що застосування адміністративного розсуду (дискреційних повноважень) - це дозволено законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [2, с. 482].

Наприклад, у стародавньому Єгипті особа, яка здійснювала правосуддя та державне правове регулювання, мала бути високо моральною людиною. Незважаючи на наявність позитивно-правових норм, вона повинна була приймати рішення на власний розсуд на основі законів релігії та природи, опиратись на здоровий глузд та інтереси держави, володіти природно-правовими рисами: небагатослівність, благородність, умінням здійснювати правосуддя та мирити людей. Вплив природного права також вбачався у здатності судді прислухатись до власного серця, яке не могло наштовхнути людину на гріх. Лише суддя, який був наділений вищенаведеними ознаками міг здійснювати правосуддя і принести частя людям [3, с. 13], в Стародавньому Римі третейські арбітри вирішували між сусідами та родичами. Від присяжних суддів вони відрізнялися тим, що діяли на свій розсуд та визначали розмір стягнення. На другому етапі суддя або присуджував до виконання, або виправдовував відповідача [4, с. 22]. Першим поєднанням вимог природного права й норм позитивного права стала кодифікація Юстиніана (527-566 рр.), яка стала правовим збірником, побудований на грецькій концепції природного розуму та римському почутті гармонії. В основі судового розсуду в цей час лежали моральні якості судді, думка якого, побудована на законності, (позитивному праві) й моральності (природному праві), вважалась його оглядом, а за їх відсутності - свавіллям [5, с. 495].

На етапі розвитку держави як правового інституту, адміністративний розсуд проявлявся в первинному вигляді, а саме через необмежену волю та владу вождя. Тобто доцільність та справедливість, про які ми говоримо сьогодні стосовно адміністративного розсуду, спочатку були такими, якими їх уявляв собі правитель.

Відомий розсуд і запорізьким козакам при здійсненні

правосуддя. Суддями у запорізьких козаків була вся військова старшина, тобто кошовий отаман, суддя, писар та ін. покарання і страти у запорізьких козаків назначалися різні, залежно від характеру злочинів. Покарання, відповідно, призначалось на розсуд суддів. Козацький суд - Суд Генеральної військової канцелярії опирався на владу гетьмана як верховного судді держави, що мав теоретично необмежену компетенцію. Гетьман мав право кожну справу вирішувати на власний розсуд, чи в першій інстанції, чи вже після вироку нижчих суддів. Його вирок був остаточний [4, с. 22].

Еволюція державної влади, яка пройшла шлях від диктатури вождя і до розподілу влади в сучасних демократіях, являє собою намагання народу побороти свавілля та зловживання владою з правлячої сторони прагнути захистити свої права та свободи.

З історичного екскурсу помітно, що не в будь-який період розвитку даного інституту права, акцент знаходився саме на формах вираження адміністративного розсуду. Російський вчений кінця 19 століття І.Т. Тарасов писав, що виконання закону має здійснюватись через «присосування» до локальних тимчасових умов. І з цієї метою виконавча влада має право видавати на виконання закону розпорядження та приписи, використовуючи у разі непокори - примусові заходи [6, с. 175]. За часів радянського періоду поняття адміністративного розсуду майже не використовувалось. Мова переважно йшла про підзаконну діяльність керуючих органів та посадових осіб, а також про максимальне укріплення законності.

Щодо сучасного етапу розвитку інституту адміністративного розсуду, слід сказати наступне: сучасний стан чинного міжнародного та вітчизняного законодавства [7; 8; 9] свідчить про те, що певній мірі законодавець наділив органи державної влади і місцевого самоврядування дискреційними повноваженнями (адміністративним розсудом), тобто правом діяти за власним розсудом, у рішенні практичних завдань. Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, ґрунтована на використанні можливостей, визначених нормою права, повинна іманентно зв'язувати основні принципи вітчизняної правової системи з дискреційними повноваженнями (адміністративним розсудом), що детермінує необхідну оптимальність для ухвалення ефективного рішення, яке, залежно від процедури, є проявом компромісу між інтересами держави та приватної особи. Нині практика національних судів з розгляду конкретних справ, пов'язаних з помилками в застосуванні дискреційних повноважень (адміністративного розсуду), базується на головному принципі національної системи права - застосуванні «букви закону». Наявність дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) є неоднозначним правовим проявом, тому, використовуючи такі повноваження, орган публічної адміністрації зобов'язаний передусім правильно оцінити ситуацію, не припускаючи при цьому зловживання владою та дотримуючись мети, задля досягнення якої йому було надано такі повноваження. Здійснюючи певні дії або утримуючись від їх здійснення, приймаючи конкретне рішення у межах своєї компетенції, цей орган або уповноважений ним посадовець повинні ставити в основу вибору загальнодержавні інтереси, загальногромадське благо, виходити лише з потреби забезпечення у рамках закону захисту майнових або інших прав тієї територіальної общини, яку вони уособлюють [10, с. 14]. Таким чином, для найкращого забезпечення законності було б доцільним закріпити в законах та інших нормативно-правових актах відповідні форми розсуду з тим, щоб їх було більш ефективно використовувати. Але зробити це досить проблематично [11, с. 26].

Висновок: Сучасний етап розвитку і реформування українського адміністративного права полягає в тому, що

воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії з державою, її органами і посадовими особами. Доцільно вважати, що в сучасних умовах відношення до адміністративного розсуду повинно бути принциповим образом змінено. Це пояснюється рядом об'єктивних причин та, перш за все, зростаючим значенням діяльності, яку він наповнює змістом та стимулює її розвиток. Якщо у минулі десятиріччя адміністративний розсуд проявлявся переважно в оперативно-розпорядчих діях та рішеннях у сфері управління, то тепер він більшою мірою пов'язується із зміненням - в об'ємі та методах - державним управлінням, легалізацією та контролем. Управління та регулювання на основі та з метою виконання закону, стає основною формою адміністративного розсуду. Саме закон, а не підзаконні акти визначають його цілі, характер та об'єм.

#### Література

1. Сучасний словник іншомовних слів / Уклад.: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. - К.: Довіра, 2006. - 789 с.
2. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління // Форум права. - 2009. - № 1. - С. 482-484.
3. Сливка С.С. Природне та надприродне право: у 3-х ч. Ч. 1: Природне право: історико-філософський погляд. - К.: Атіка, 2005. - 2005. - 224с.
4. Кравчук. М.А. Історико-правові аспекти судового розсуду (дискреції). - Науковий вісник Ужгородського національного університету. - 2015. - № 33. - С. 21-24.
5. Попов Д.І. Розвиток уявлень про застосування природного права при здійсненні судового угляду // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 2011. - № 2. - С. 488-496.

6. Тарасов И.Т. Очерки науки полицейского права. Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. сл. Ю.Н. Старилова. - Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999. - 718 с.

7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 року стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.ptejteseknihovny.cz/dotazy/doporučení-vyboru-ministru-rady-evropy-77-31/@download/attachment1](http://www.ptejteseknihovny.cz/dotazy/doporučení-vyboru-ministru-rady-evropy-80-2-a-rezoluci-vyboru-ministru-rady-evropy-77-31/@download/attachment1).

9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Голос України. - 2001. - № 3. - С. 6-8.

10. Кривецький О. Дискреція - межі дозволеного або свавілля без меж // Громадська думка про правотворення. Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». - 2015. - № 20 (102). - С. 11-14.

11. Головка А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. - 2006. - № 3. - С. 26-28.

*Бааджи Н.А.,  
аспірант,  
кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу ОДУВС  
Надійшла до редакції: 18.03.2016*