

ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ, ЇХ РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ У ВИБОРІ ВАРІАНТУ ПОВЕДІНКИ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

ПРИСЯЖНИЮК Олександр Анатолійович - докторант Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

e-mail: AlexAnatPris@gmail.com;

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3178-6809>

УДК 342.95

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.1.36

Правова наука нерозривно пов'язана із процесом практичної реалізації положень нормативно-правових актів. Правозастосування або утримання від певних дій має бути віддзеркаленням сутності законодавства через призму науки на практиці. Сучасна правова система оперує механізмами нормотворчості, які потребує постійного науково-практичного підходу до аналізу норм права. Такими механізмами є використання оціночних понять у нормотворчій діяльності, що супроводжується не тільки ускладненням процесу розуміння сутності та механізмів регулювання суспільних відносин, а й створенням розгалуженої системи можливих варіантів поведінки суб'єктів, які уповноважені здійснювати вплив на суспільні відносини.

Оціночні поняття як категорія є невід'ємною частиною правового регулювання в Україні, що пояснюється багатьма факторами. В переважній більшості випадків використання оціночних понять дає позитивні результати, що пояснюється можливістю використання розсуду під час реалізації повноважень державних органів та індивідуального підходу до вирішення практичних ситуацій.

В результаті аналізу думок вчених запропоноване авторське визначення поняття «оціночне поняття», під яким запропоновано розуміти використаний у нормативно-правовій базі термін, який не дає чіткого розуміння сутності того явища, яке характеризує, виступає абстрактним невимірюваним крите-

рієм будь-чого, поверхнево характеризує явище (стан, факт, процес), але визначає загальні межі терміну та базове визначення, що надає можливість користувачеві на власний розсуд інтерпретувати, а в подальшому і реалізовувати норму, яка містить таке поняття.

Шляхом структурного поділу процесу реалізації повноважень правоохоронних органів на окремі етапи, здійснено характеристику впливу оціночних понять на кожен із наведених етапів. Наголошено на тому, що оціночні поняття є межею, яка не завжди відчувається під час реалізації дискреційних повноважень правоохоронними органами, що може негативно впливати на ефективність та доцільність діяльності та функціонування правоохоронних органів.

Анотація (коротка). Використання оціночних понять в системі правового регулювання повноважень правоохоронних органів має як позитивні, так і негативні наслідки. Перші пояснюються можливістю використання індивідуального підходу до вирішення конкретних практичних ситуацій, інші створюють умови для можливого свавілля правоохоронних органів. Наголошено на тому, що оціночні поняття є необхідною умовою правового визначення дискреційних повноважень правоохоронних органів, а їх ефективна реалізація залежить від рівня підготовленості та освіченості суб'єкта їх реалізації.

Ключові слова: оціночне поняття, правильний вибір, вибір варіанта поведінки, дискреційні повноваження, процес прийняття рішення.

Вступ

Поведінка людей в умовах глобалізації, інших соціально-політичних змін, в тому числі в умовах дії правового режиму воєнного стану є достатньо мінливим явищем. Суб'єктивність та наявність власних потреб – це те, що значною мірою впливає на поведінку фізичної особи упродовж всього життя, починаючи від вибору варіанту одягу вранці і закінчуючи прийняттям державного-владного рішення. Складність існування суспільства в умовах існування виключно приватного, особистого інтересу була рушійною силою, яка стала підґрунтям для створення держави та державної влади. Завданням останньої вбачалось віднайти ту золоту середину можливостей особистості, щоб її потреби були задоволені в міру мінімального впливу на процес задоволення потреби усього суспільства.

Головним регулятором поведінки та суспільних відносин в переважній більшості країн світу є норма права. Саме закон визначає межі можливої та об'єм необхідної поведінки учасників суспільних відносин. Функціонування держави здійснюється також за рахунок вчинення певних дій і прийняття рішень індивідами. Хоча дана діяльність і врегульована правовими нормами, принципами функціонування органів влади та спрямованістю діяльності структури, залишається великим і досить значущим вплив суб'єктивних факторів на таку діяльність.

Аналіз способів та механізмів впливу «внутрішнього світу» особи на прийняття рішень під час реалізації дискреційних повноважень є вдвічі важливішим у порівнянні з реалізацією іншої, не дискреційної діяльності, адже при наявності альтернативи в поведінці суб'єктивний фактор в рази збільшує своє значення.

Метою статті є характеристика оціночних понять, їх ролі та значення під час процесу вибору варіанта поведінки при застосуванні правоохоронними органами дискреційних повноважень в адміністративних правовідносинах.

Стан дослідження

Оціночні поняття як категорія в правовій науці знайшла своє відображення у працях багатьох вчених. Дану сферу досліджували Н.А. Бааджи, В.А. Біленко, Т.О. Коломоєць, Г.В. Моїсеєнко, Р.С. Орловський, В.О. Рибалко М.І., Панов, А.В., Петровський, О.Ю. Салманова, О.М. Ярошенко та інші. Однак наразі відсутнє дослідження впливу оціночних понять на процес реалізації дискреційних повноважень саме правоохоронними органами.

Наукова новизна

Охарактеризовано вплив оціночних понять на процес вибору варіантів поведінки представниками правоохоронних органів під час реалізації дискреційних повноважень. Наведено характеристику «правильного» рішення в діяльності правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу

Сутність дискреційних повноважень полягає в тому, що суб'єкт їх реалізації має можливість вибору одного із декількох можливих варіантів поведінки. В результаті цього перед представником правоохоронного органу завжди постає питання вибору того варіанту, який би відповідав комплексу вимог. Зазначені вимоги можна розглядати як комплекс нормативно встановлених, ustalених у суспільстві, сформованих у особи факторів, які прямо чи опосередковано впливають на процес прийняття рішення та/або вчинення дій представниками правоохоронних органів під час реалізації дискреційних повноважень. Прийняття рішення відбувається в результаті інтелектуальної діяльності, тобто переосмислення фактів дійсності або інших установок, людиною в залежності від особливостей конкретної людини. Іншими словами, особа здійснює оцінку ситуації та «підлаштовує» її під те або інше правило, яким в подальшому керується для прийняття рішення. Оцінка обставин, які є підставами, умовами, межами або підґрунтям для реалізації дискреційних повноважень є вдвічі складнішою, адже окрім суб'єктивності під час оцінки ступеня значимості події або факту виникає фактор

суб'єктивності під час вибору варіанту реагування на такі події в рамках повноважень. Отже значення оціночних понять та безпосередньо самого процесу здійснення такої оцінки представником правоохоронних органів потребує більш детального та послідовного аналізу.

Питання оціночного поняття досліджено досить повно в юридичній та філософській науці. Тому варто коротко узагальнити їх з метою формування поняття «оціночні поняття».

Н.М. Богуцька у своїй роботі, на підставі аналізу терміну «оціночне поняття» у кримінальному процесуальному праві, використовуючи філософські та лінгвістичні методи аналізу, зазначає, що оціночні поняття – «це неконкретизовані у кримінальному процесуальному законодавстві поняття, зміст та обсяг яких визначаються відповідно до конкретних обставин справи» [1, с. 335]. На думку Т. Коломовець та П. Лютікова оціночні поняття – це «виражена в адміністративно-процесуальній нормі абстрактна характеристика реальних або потенційних фактів, яка підлягає обов'язковій конкретизації під час їх застосування у межах адміністративного розсуду з метою надання суб'єкту правозастосування мінімально необхідних повноважень для максимального врахування індивідуальних особливостей адміністративної справи, справедливого, неупередженого та своєчасного її розгляду» [2, с. 55]. Д.С. Кравчук підсумовує, що «під оціночними поняттями слід розуміти виражені в нормах права положення, в яких закріплюються найбільш суттєві ознаки явищ, що не роз'яснені законодавцем з метою, щоб вони конкретизувалися шляхом оцінки в процесі правозастосування права для його цільового використання» [3, с. 15]. Цікавим є дослідження Г.В. Мойсеєнко, яка розглядаючи механізми зменшення негативного впливу оціночних понять в адміністративному судочинстві наголошує на тому, що для закріплення оціночного поняття у законодавстві характерне «використання багатозначних слів, надмірного використання спеціальної технічної термінології, застарілих, маловживаних термінів, професіоналізмів, іншомовних понять» [4, с. 93]. В той же час В.О. Ри-

балко до ознак оціночного поняття додає, що вони (поняття) відображають абстрактні явища, визначити ознаки яких вичерпно неможливо, не знайшли конкретизованого закріплення у законодавстві, змінюють власну сутність в залежності від індивідуальних обставин та факторів [5]. Цікавою з точки зору повноти та аргументованості є позиції М.І. Панова, який визначає головними характеристиками, що визначають сутність та гносеологічну природу оціночних понять, а від того, їх необхідність та допустимість у праві, є множинність, складність та невизначеність явищ (об'єктів, фактів) реальної дійсності, які покликані відображати дані поняття [6].

Варто відмітити, що оціночні поняття як категорія в нормотворчій, правозастосовній та тлумачній діяльності є досить поширеною. Це можна пояснити декількома факторами: 1) використання оціночних понять у законотворчій діяльності абстрагує закріплене правило з метою в подальшому використовувати його у більшій кількості варіативних ситуацій; 2) правова регламентація різних процесів (повноважень, процесів, явищ тощо) може не мати чітких вимірювальних критеріїв для їх оцінки за відповідними ознаками, тому в даному випадку доречним є використання оціночних понять; 3) наявність оціночного поняття тісно пов'язана із рівнем його розуміння та сприйняття людьми, що може мати як негативний, так і позитивний вплив на реалізацію правової норми; 4) нездатність чітко нормативно визначити положення обумовлюється і тим, що на території України установлені суспільні відносини створюють умови для більш ефективного правозастосування, мається на увазі те, що на нормативному рівні інколи складно чітко визначити механізм практичного впливу на суспільні відносини, тому використання оціночних понять дозволяє здійснювати правозастосування цих положень найефективнішим способом і в подальшому така практика перетворюється на загальну усталену норму.

Роль оціночних понять та їх вплив на здійснення повноважень правоохоронних органів можна пояснити спираючись на висновки Г.В. Мойсеєнко. Призначенням

оціночних понять варто вважати: 1) участь в індивідуальному регулюванні статусу правоохоронних органів шляхом визначення меж та мети реалізації повноважень; 2) забезпечення документального, нормативного оформлення дискреційних повноважень правоохоронних органів; 3) забезпечення гнучкості нормативного визначення повноважень; 4) полегшене розуміння, сприйняття змісту правових норм (в деяких випадках перенасиченість характеристиками та конкретністю ускладнює механізм реалізації); 5) зближення норм права і норм моралі, які поєднуються в одне ціле під час реалізації дискреційних повноважень [7, с. 102]. Варто погодитись, що в певній мірі наявність оціночних понять і є тією головною особливістю законодавства, яка і вирізняє дискреційні повноваження серед інших.

В той самий час, коли ведемо мову про обґрунтовану необхідність використання оціночних понять у нормотворчому процесі, їх використання у правозастосовній діяльності окремих органів влади є наріжним каменем, особливо в частині обмеження прав і свобод людей на підставі реалізації норм їх оціночним поняттям. Адже особа не завжди в повній мірі розуміє об'єм та комплекс повноважень правоохоронних органів, якщо нормативне регулювання їх компетенції перенасичене оціночними поняттями, зміст та особливості реалізації яких розуміють лише представники правоохоронних органів.

Значення оціночних понять також ускладнює процес тлумачення змісту правових норм, що в свою чергу значно впливає на процес правозастосування. Бувають випадки, коли використання оціночних понять, хоча і в певній мірі із проведенням додаткових роз'яснень залишається оціночним та не має значення. В даному випадку така норма залишається формалізмом і потребує або її зміни, або здійснення ефективного офіційного тлумачення. Таким прикладом можна навести положення п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», де зазначено, що поліція здійснює *превентивну* діяльність. В подальшому в тексті вказаного закону надається перелік превентивних заходів, що, виходячи із логічності розуміння та правил

лінгвістики, є формою реалізації превентивної діяльності. Однак зміст та сутність останньої фактично є значно ширшою за наданий перелік заходів, а нормативного детального роз'яснення даної норми наразі немає. Тому важливо пам'ятати про те, що однакове розуміння та визначення змісту правової норми є одним із факторів, які забезпечують не тільки ефективну реалізацію вказаних положень, а й дотримання принципів пропорційності, верховенства права, законності та публічності в діяльності органів влади. Адже це, без перебільшення, ті принципи, які є головними вказівниками під час впливу на суспільні відносини.

Враховуючи це, та з огляду на необхідність існування оціночних понять, і те, що вони в певній мірі обумовлюють наявність дискреційних повноважень, необхідно здійснити ряд нормотворчих заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу оціночних понять в діяльності правоохоронних органів. По-перше, має бути здійснена уніфікація термінів, які використовуються у законодавстві незалежно від галузі права та сфери суспільних відносин. По-друге, мінімізувати кількість бланкетних норм, реалізація положень яких потребує вивчення або аналізу додаткових нормативних актів (за можливості). По-третє, запровадити техніку «нормотворчого тлумачення», що виражається у додатковій регламентації ознак та критеріїв оціночних понять в тексті, де воно використане.

Отже, оціночним поняттям, на нашу думку, є використаний у нормативно-правовій базі термін, який не дає чіткого розуміння сутності того явища, яке характеризує, виступає абстрактним невимірюваним критерієм будь-чого, поверхнево характеризує явище (стан, факт, процес), але визначає загальні межі терміну та базове визначення, що надає можливість користувачеві на власний розсуд інтерпретувати, а в подальшому і реалізовувати норму, яка містить таке поняття.

Процедура реалізації дискреційних повноважень як і будь-який вид діяльності, в тому числі професійної, передбачає наявність послідовних, обґрунтованих та цілеспрямованих дій, які в комплексі дають

можливість поступово досягти цілей надання вказаних повноважень.

Процесу прийняття рішення повинно передувати ряд підготовчих заходів, які полягають у з'ясуванні: мети прийняття рішення представником правоохоронного органу; наявності фактів, які варто або ж не варто враховувати під час прийняття рішення; чи конкретні, актуальні та однозначні факти, на які спираються під час обрання варіанту рішення, якщо ні, то чи звертались представники правоохоронного органу до компетентного суб'єкта за необхідною інформацією; чи враховані заяви, клопотання чи пропозиції осіб (у разі можливості), яких стосуватиметься рішення; чи рішення, що приймається, не виходять за межі наданих повноважень; чи не враховано, щось таке, що не має значення для обрання варіанту рішення; чи нормативно визначене підґрунтя для прийняття відповідного рішення; чи зафіксовані належним чином причини/підстави прийняття відповідного рішення [8]. Тобто процес прийняття рішення та обрання варіанту рішення за умови існування дискреційних повноважень потребує здійснення ряду заходів, що спрямовані на формування у суб'єкта реалізації повноважень зважених переконань вчинити саме таким чином, а не інакше. Рішення має бути зваженим та підготовленим, чітко відповідати меті його прийняття та не мати додаткового тлумачення або дискреційного характеру.

Звідси виходить, що наявність оціночних понять в положеннях законодавства, які регламентують повноваження представників правоохоронних органів, а тим паче дискреційні повноваження, значно ускладнює процес вибору правильного варіанту поведінки. Зауважимо, що трактування «правильний» варіант поведінки також є оціночним поняттям, і тому варто більш детально охарактеризувати його для уникнення двозначного або неповного його тлумачення, а як підсумок некоректної діяльності уповноважених суб'єктів. Правильним, на нашу думку, буде рішення або варіант поведінки, який: передбачений нормою права, яка реалізована із урахуванням практики її попереднього застосування, навіть в умовах необхідності здійснювати розсуд під час ре-

алізації повноваження; рішення або обраний варіант поведінки чітко відповідає меті реалізації дискреційного повноваження; є безальтернативним із урахуванням усіх наявних обставин та фактів; є обґрунтованим та об'єктивним, прийнятим на підставі здійснення повного та всебічного аналізу ситуації; рішення прийнято компетентним суб'єктом; серед усіх можливих варіантів є найбільш ефективним, тобто максимально наближений до кінцевої мети реалізації дискреційного повноваження; за найменшого впливу на забезпечення прав і свобод людини дозволяє досягти найефективнішого результату діяльності.

Вплив оціночних понять на вибір варіанту дії відбувається як перед виникненням бажання чи мотивації діяти, безпосередньо перед початком дії, в процесі та після реалізації повноважень. Виконанню професійних завдань представниками правоохоронних органів передують відповідна підготовка, навчання, здобуття певних знань, навичок, а також розуміння мети та змісту обраної професійної спрямованості. На цьому етапі вплив оціночних понять є максимально значимим для ефективної подальшої діяльності, адже відбувається формування професійного світогляду, який стане головним підґрунтям здійснення службових повноважень. Оціночні абстрактні поняття без належного рівня їх тлумачення і роз'яснення практики, підстав та способів їх застосування можуть сприяти формуванню хибної професійної свідомості людини, і як наслідок, подальша реалізація дискреційних повноважень буде ускладнена, адже початкове, вихідне уявлення про повноваження завідомо є недостовірним.

Оціночні поняття безпосередньо перед початком реалізації дискреційних повноважень впливають на процес здійснення підготовчих заходів наведених вище. Саме під час відповідей на зазначені питання, наявність оціночних понять підкреслює індивідуальний характер дискреційних повноважень, створює умови для застосування розсуду в діяльності правоохоронного органу та, враховуючи рівень здібностей, знань та навичок представника цих органів, визначає подальшу спрямованість дій або рішень.

Реалізація дискреційного повноваження правоохоронними органами не стільки піддається впливу оціночних понять як інші стадії обрання варіанту поведінки, однак процес вчинення дій або прийняття рішення завжди є комплексним і потребує не виключно механічної реалізації комплексу заходів, а й використання інтелектуального, аналітичного, творчого підходу до обрання моделі поведінки, безпосередньо необхідної в тій або іншій індивідуалізованій ситуації.

Процес реалізації дискреційних повноважень не має супроводжуватись ваганнями при прийнятті якогось рішення чи вчинення дії. Допустимі сумніви щодо доцільності та правильності вибору варіанту поведінки перед прийняттям рішення сприяють більшій розумовій активності та мотивації віднайти найефективніший варіант. В той же час сумніви після прийняття рішення обумовлюють формування стану невизначеності та незадоволеності результатом реалізації дискреційного повноваження представником правоохоронного органу. В такому випадку, абстрактний характер результату діяльності, такий, що не може бути чітко описаний, так би мовити у формі оціночної категорії не забезпечує належного рівня взаємозв'язку у свідомості суб'єкта реалізації повноваження між обраним варіантом поведінки та результатом, який до речі, важко чітко визначити. Тому варто наголосити, що оціночні поняття, як категорія не повинна бути притаманна кінцевому результату діяльності. Оціночні поняття на даному етапі можуть слугувати виключно як опис напрямку подальшої діяльності.

Висновок

Підсумовуючи викладене, варто наголосити, що використання оціночних понять у нормотворчій сфері викликає та буде викликати багато дискусій. В свою чергу зважені пропозиції щодо доцільності використання таких понять, шляхів удосконалення механізму їх застосування у практичній діяльності мають бути реалізовані у подальшій нормотворчій, а як наслідок, і правозастосовній діяльності. Ступінь невизначеності та неконкретності оціночних понять багато в чому залежить від здібностей людей,

які ці поняття трактують або реалізують повноваження, які описані за їх допомогою. Високі професійні та особисті якості є визначальними в контексті впливу оціночних понять на професійну діяльність представника правоохоронного органу і характеризуються прямою пропорційністю. Високі професійні здібності та рівень знань забезпечують ефективну реалізацію дискреційних повноважень, в той час як опосередкований інтелект та брак навичок ще більше ускладнюють процес обрання варіанту дій в рамках реалізації дискреційних повноважень представниками правоохоронних органів.

Література

1. Богуцька Н.М. Методологія оцінних понять закону. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 332-339. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_53
2. Коломоєць Т., Лютіков П. Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині. *Юридичний журнал «Право України» (україномовна версія)*. 2018. № 2. С. 54-40. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2018-02-054>
3. Кравчук Д.С. Темпоральні оціночні поняття в цивільному праві: поняття та ознаки. *Право і Суспільство*. 2021. № 5. С. 10-16 DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.2>
4. Мойсеєнко Г.В. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві: проблемні питання тлумачення та можливі шляхи їх вирішення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. №1 (16). С. 87-96 URL: http://pju.nuoua.od.ua/v1_2017/20.pdf
5. Рибалко В.О. Сучасні концепції оцінних понять. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 206-209 URL: http://apnl.dnu.in.ua/3_2018/46.pdf
6. Панов М.І. Оціночні поняття: методологічні аспекти дослідження та застосування у кримінальному праві. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 2(7). URL: <http://vakp.nlu.edu.ua/article/view/167721>
7. Мойсеєнко Г. Оціночні поняття в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 222 с.

URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Moiseienko_diss.pdf

8. The judge over your shoulder – a guide to good decision making. Government legal department 5th Edition: re-published September, 2018. 103 p. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bb74b02ed915d2395b7f098/JOYS-OCT-2018.pdf>

Reference list:

1. Bogutska, N. (2016). Methodology of evaluative concepts of the law. *Lviv Polytechnic National University. Series: Legal sciences.*, (845), 332–339. http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_53

2. Kolomoiets, T., & Lyutikov, P. (2018). Evaluative concepts of administrative justice of Ukraine: scientific approaches to their interpretation in legal doctrine. *Law of Ukraine*, (2018/02), 54. <https://doi.org/10.33498/louu-2018-02-054>

3. Kravchuk, D. S. (2021). Temporal evaluation concepts in civil law: concepts and signs. *Law and Society*, (5), 10–16. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.2>

4. Moiseenko, H. (2017). Evaluation concepts in administrative courtship: problem questions of interpretation and possible ways of their solution. *Carpathian Legal Gazette*, (1 (17)), 87–96. http://pju.nuoua.od.ua/v1_2017/20.pdf

5. Rybalko, V. (2018). Modern concepts of evaluation concepts. *Actual problems of modern jurisprudence*, (3), 206–209. http://apnl.dnu.in.ua/3_2018/46.pdf

SUMMARY

The use of evaluative concepts in the system of legal regulation of the powers of law enforcement agencies has both positive and negative consequences. The first are explained by the possibility of using an individual approach to solving specific practical situations, the others create conditions for the possible arbitrariness of law enforcement agencies. It is emphasized that evaluative concepts are a necessary condition for the legal definition of the discretionary powers of law enforcement agencies, and their effective implementation depends on the level of preparation and education of the subject of their implementation.

Key words: evaluative concept, correct choice, choice of behavior option, discretionary powers, decision-making process.

6. Panov, M. (2016). Estimated Notion: Methodological Aspects of Research and Application in Criminal Law. *Herald of the Association of Criminal Law of Ukraine*, 2(7). <http://vakp.nlu.edu.ua/article/view/167721/167798>

7. Moiseenko, H. (2017b). *Evaluative concepts in administrative justice of Ukraine* [Doctoral dissertation, Zaporizhzhia National University]. http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Moiseienko_diss.pdf

8. Government legal department. (2018). *The judge over your shoulder — a guide to good decision making*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bb74b02ed915d2395b7f098/JOYS-OCT-2018.pdf>