

ПОНЯТТЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Білих І. В.

У статті досліджено теоретико-правова природа дискреційних повноважень органів публічної адміністрації. Визначено, що дискреційні повноваження є важливим інструментом гнучкого прийняття рішень у межах, визначених законодавством, що дозволяє ефективно адаптувати управлінську діяльність до будь-яких надзвичайних обставин. Проаналізовано історичне походження поняття «дискреція», етимологічні та доктринальні аспекти, а також ключові підходи до його розуміння у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі.

Зазначено, що дискреційні повноваження можуть становити потенційну загрозу при здійсненні державного управління, що потребує обмеження їх правом.

Розглянуто норми права, які регулюють дискреційні повноваження в Україні, зокрема в положеннях Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства та інших законодавчих актів. Акцентовано увагу на міжнародному досвіді, зокрема судовій практиці Європейського суду з прав людини та рекомендаціях Ради Європи.

Висвітлено проблеми, пов'язані з реалізацією дискреційних повноважень, серед яких ризики перевищення повноважень, суб'єктивність під час прийняття рішень органами публічного адміністрування, недостатність механізмів контролю та юридична невизначеність. Автором підкреслено значущість прозорості, обґрунтованості та пропорційності під час прийняття рішень у межах дискреційних повноважень для уникнення корупції, зловживань і дискримінації.

На підставі проведеного дослідження надано рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання, запровадження чітких процедур та стандартів прийняття рішень, а також посилення механізмів судового, адміністративного та громадського контролю. Визначено, що належне використання дискреційних повноважень сприятиме підвищенню ефективності державного управління, зниженню соціальної напруги та зміцненню довіри громадян до публічної адміністрації.

Ключові слова: дискреційні повноваження, дискреція, органи публічного адміністрування, державна влада, правове регулювання, прозорість, контроль.

Bilykh I. V. The concept of discretionary powers of public administration bodies: theoretical and legal aspect

The article examines the theoretical and legal nature of discretionary powers of public administration bodies. It is determined that discretionary powers are an important tool for flexible decision-making within the limits established by law, which allows for effective adaptation of management activities to any emergency circumstances. The author analyzes the historical origin of the concept of "discretion", its etymological and doctrinal aspects, as well as key approaches to its understanding in the national and foreign scientific literature.

It is noted that discretionary powers may pose a potential threat in the exercise of public administration, which requires limiting them by law.

The author analyzes the legal provisions governing discretionary powers in Ukraine, in particular, the provisions of the Constitution of Ukraine, the Code of Administrative Procedure and other legislative acts. The author emphasizes international experience, in particular, the case law of the European Court of Human Rights and recommendations of the Council of Europe.

The author highlights the problems associated with the exercise of discretionary powers, including the risks of abuse of power, subjectivity in decision-making by public administration bodies, insufficient control mechanisms and legal uncertainty. The author emphasizes the importance of transparency, reasonableness and proportionality in decision-making within the scope of discretionary powers in order to avoid corruption, abuse and discrimination.

Based on the study, the author provides recommendations for improving legal regulation, introducing clear procedures and standards for decision-making, and strengthening the mechanisms of judicial, administrative and public control. It is determined that the proper use of discretionary powers will contribute to improving the efficiency of public administration, reducing social tension and strengthening public confidence in public administration.

Key words: discretionary powers, discretion, public administration bodies, public authority, legal regulation, transparency, control.

Постановка проблеми. Дискреційні повноваження є одним із ключових елементів діяльності органів публічного адміністрування, що надають їм можливість діяти на власний розсуд у межах, визначених законодавством. В умовах демократичного суспільства ці повноваження сприяють ефективному виконанню управлінських функцій, адаптації до змінних обставин і врахуванню індивідуальних особливостей конкретних ситуацій. Водночас реалізація дискреційних повноважень вимагає чітких механізмів контролю з метою уникнення зловживань владою.

Україна є демократичною державою, в якій народ реалізує своє право на управління країною шляхом обрання представників влади. За таких умов на перший план виходить необхідність чіткого регулювання взаємовідносин між фізичними та юридичними особами, органами державної влади й місцевого самоврядування. Ми погоджуємося з думкою тих авторів, які вважають що питання дискреційних повноважень включає в себе зміну повноважень та функцій органів публічної влади, а також їх обґрунтування щодо підходів регулювання суспільних відносин в процесі реалізації вказаних повноважень [1, с. 137]. За таких умов стає можливим налагодження відносин між органами публічної влади і фізичними, юридичними особами.

Дискреційні повноваження є одним із ключових в діяльності органів публічного адміністрування, що надають їм можливість діяти на власний розсуд у межах, визначених законодавством. В умовах демократичного суспільства ці повноваження сприяють ефективному виконанню управлінських функцій, адаптації до змінних обставин тощо. У контексті публічного адміністрування це право, надане органу влади ухвалювати рішення в межах законодавства, коли: закон передбачає можливість вибору між кількома варіантами дій; відсутні чітко визначені норми чи правила для конкретного випадку; орган має враховувати обставини конкретної справи, які виходять за межі типових ситуацій.

Дискреційні повноваження відрізняються від чітко регламентованих, оскільки надають суб'єктам владних повноважень можливість застосовувати професійне судження та враховувати доцільність у межах правових норм.

Однак реалізація дискреційних повноважень супроводжується низкою проблем. По-перше, існує ризик перевищення повноважень або зловживання владою через відсутність чітких меж. По-друге, суб'єктивність рішень, що ухвалюються

в межах реалізації дискреційних повноважень, може призводити, зокрема, до дискримінації. По-третє, відсутність достатньої кількості прозорих механізмів контролю ускладнює виявлення порушень та притягнення до відповідальності. Крім того, недостатня обізнаність громадян щодо принципів реалізації дискреційних повноважень може породжувати недовіру до органів публічного адміністрування.

Отже, хоча дискреція є важливим інструментом для забезпечення ефективного управління, вона вимагає належного правового регулювання, чітких механізмів контролю та прозорості для уникнення потенційних зловживань і забезпечення довіри громадян до влади.

Стан дослідження проблеми. Загальні проблеми та актуальність дослідження проблем теорії та практики реалізації дискреційних повноважень органів публічної влади знайшли широке відображення у вітчизняній правовій науці у роботах: В.Б. Авер'янова, Н.А. Бааджи, Ю.Г. Барабаша, В.М. Бевзенко, М.І. Бойчука, В.М. Венгера, О.В. Ільницького, В.А. Колесник, А.Є. Краковської, Д.А. Красовської, Р.В. Сінельніка, Х.М. Тримбашевської та інших науковців. Однак, залишається частково дослідженим поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування, яке розкриває відносини між органами публічної влади та фізичними, юридичними особами.

Актуальність проблематики дискреційних повноважень органів публічного адміністрування обумовлена їхнім впливом на ефективність державного управління, захист прав громадян і забезпечення верховенства права. Відповідно актуальними питаннями у контексті нашого дослідження стають: гнучкість державного управління та публічного адміністрування в надзвичайно складних умовах сьогодення; баланс між законністю та доцільністю; запобігання корупції та зловживанням; захист прав громадян; вектор на євроінтеграційний контекст; суспільна довіра до органів державної влади. Відповідно виникає необхідність у дослідженні обраної тематики, яка зумовлена потребою у вдосконаленні правового регулювання, створенні механізмів контролю та підвищенні прозорості дій органів державної влади, що забезпечить ефективно й справедливо управління в інтересах суспільства.

Мета і завдання дослідження. Метою даної наукової роботи є аналіз поняття дискреційних повноважень, їх юридичної характеристики, а також визначення ролі й значення в системі публічного адміністрування загалом.

На основі зазначеної мети наукової статті можна визначити такі завдання:

1) обґрунтування необхідності дослідження поняття дискреційних повноважень як правової категорії, визначення їх основних ознак та особливостей;

2) обґрунтування необхідності аналізу юридичної характеристики дискреційних повноважень;

3) обґрунтування необхідності визначити роль дискреційних повноважень у публічному адмініструванні та проаналізувати їх вплив на ефективність управлінських рішень;

4) сформулювати висновки та рекомендації щодо використання дискреційних повноважень.

Виклад основного матеріалу. На початку нашого наукового дослідження вважаємо за необхідне визначити зміст поняття «дискреція», що надасть даній науковій роботі логічності та послідовності. Словник іншомовних слів надає визначення поняття «дискреція» як «вирішення посадовою особою чи державним органом певного питання на власний розсуд» [2, с. 183]. Разом з тим етимологія говорить нам про те, що поняття «дискреція» походить від латинського слова «discretion», що перекладається як «розподіл». Цікавою є думка про переклад французького слова «discretionnaire», що означає той, що залежить від власного розсуду [3, с. 195].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на доктринальні підходи до визначення поняття «розсуд» («дискреція»). Так у своїх наукових роботах Ю.Г. Барабаш зазначає, що для сучасного розуміння відповідної категорії потрібно звернутися до її англійського варіанта «discretion», що перекладається як «здоровий глузд» або ж «свобода розсуду» [4, с. 50]. У свою чергу, вітчизняний дослідник Р.В. Сінельнік тлумачить поняття «дискреційна влада» як надання вищим органам виконавчої влади, судам та іншим органам повноважень діяти на власний розсуд залежно від обставин як у рамках закону, так і поза ними [5, с. 65]. Автор вказує на міру визначеності повноважень суб'єкта владних повноважень та межі дозволеності відходу від визначеного порядку. Цікавою є позиція вищезазначеного поняття у науковому доробку В.Б. Авер'янова, який стверджує, що «дискреційна влада» - це спосіб реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження в будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами [6, с. 195]. Цю наукову позицію підтримує В.М. Венгер і вважає, що

визначальним є не стільки внутрішня мотивація суб'єкта владних повноважень, хоча й вона значною мірою впливає на ухвалення рішення, скільки необов'язковість погодження такого рішення не тільки з іншими особами, але й з об'єктивними явищами, в тому числі й правом [7, с. 49].

Наукові погляди щодо дискреційних повноважень мають місце і в наукових працях зарубіжних учених. Так, французький учений Г. Бребан вважає, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації й ухвалювати щодо них рішення, надають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона має право діяти або не діяти, а коли вона діє, то може вибирати один або кілька з можливих варіантів поведінки [8, с. 483]. Найбільш вдалою та цікавою, на наш погляд, є вислів австрійського економіста Ф. фон Гаска, який вважав, що «дискреція - це шпарина, через яку може втекти свобода кожної людини» [9, с. 218]. Отже, з огляду на те, що дискреційні повноваження можуть становити потенційну загрозу при здійсненні державного управління, відповідно виникає необхідність у обмеженні їх правом.

Варто зазначити, що нормативно-правові акти вищої юридичної сили, зокрема закони, не надають детального тлумачення поняття «дискреційні повноваження». Це зумовлено його новизною, складністю розуміння та труднощами у правильному практичному застосуванні. У законодавстві України сутність вказаного поняття впливає з положень окремих законодавчих актів і судової практики. Так, до основних джерел, що розкривають зміст дискреційних повноважень можна віднести наступні. У першу чергу, це Конституція України, у тексті якої поняття «дискреційні повноваження» прямо не зазначені, однак принципи верховенства права (стаття 8) і законності (стаття 19) створюють основу для визначення меж дискреції [10].

Кодекс адміністративного судочинства України (далі - КАСУ). У частині 2 статті 2 КАСУ зазначено, що суд повинен перевіряти, чи діяли суб'єкти владних повноважень на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, а також з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано [11]. Тобто мова йде про те, що суд повинен перевірити чи не було в діях суб'єкту владних повноважень перевищення дискреції як такої.

Водночас фрагментарно поняття дискреційних повноважень згадується в контексті судового контролю за рішеннями, діями або бездіяльністю

органів влади в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає повноваження центральних органів виконавчої влади, серед яких є і можливість самостійного ухвалення рішень у межах компетенції [12].

Однак чинний підзаконний нормативно-правовий акт, а саме мова йде про методологію проведення антикорупційної експертизи, затверджену Міністерством юстиції України в наказі «Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи», визначив поняття дискреційних повноважень, як сукупності прав і обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які дозволяють на власний розсуд визначати вид і зміст управлінського рішення або вибирати з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом або проєктом нормативно-правового акта [13].

У практиці Європейського суду з прав людини поняття дискреційних повноважень використовується для аналізу дій держав у межах їхнього «права на розсуд» (*margin of appreciation*). Це поняття впливає на національне законодавство через ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Також поняття «дискреційних повноважень» розглядається в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийнятих на засіданні 11 березня 1980 року. Вони визначають дискреційні повноваження («discretionary power») як такі, що надають адміністративному органу певну свободу у прийнятті рішень, надаючи йому право вибору серед кількох законних варіантів того, яке рішення є найбільш прийнятним («Council of Europe», 1980 рік) [14]. Таким чином, для визначення та аналізу дискреційних повноважень у законодавстві України необхідно враховувати адміністративні, конституційні норми, судову практику та міжнародні стандарти.

Водночас на підставі аналізу вищезазначених норм національного законодавства можна виокремити такі ознаки, притаманні поняттю «дискреційні повноваження»: 1) є особливим правом суб'єкта владних повноважень; 2) реалізація розсуду обмежується чинними нормами та відповідними принципами права; 3) стосується прийняття рішень (здійснення дій або утримання від прийняття рішень чи виконання конкретних дій); 4) розсуд використовується відповідно до мети, з якою був наданий.

У сукупності вищезазначені ознаки складають юридичну характеристику дискреційних повноважень, яка передбачає: гнучкість у прийнятті рішень, особливо в умовах швидких змін або кризових ситуацій, необхідно оперативно приймати рішення; є обмеженою законодавством, тобто дискреційні повноваження не є абсолютними, органи влади зобов'язані діяти в межах, визначених законом, і не перевищувати свої повноваження; рішення, прийняті в межах дискреції, повинні бути обґрунтованими, відповідати принципам справедливості та пропорційності.

Роль дискреційних повноважень у діяльності органів публічного адміністрування впливає на ефективність управління у цілому в державі. Дискреційні повноваження сприяють швидкому та гнучкому реагуванню на суспільні виклики, тобто дозволяють органам влади враховувати особливості кожної справи, що забезпечує індивідуальний підхід. Сучасний світ швидко змінюється через економічні кризи, збройні конфлікти, глобальні виклики (зокрема, пандемії, війна), що вимагає від органів влади оперативного ухвалення рішень. Дискреційні повноваження дозволяють враховувати специфіку кожної ситуації, проте відсутність належного регулювання може призводити до помилок або перевищення повноважень.

Також дискреція забезпечує поєднання юридичної визначеності та гнучкості в управлінських рішеннях, що забезпечує баланс між законністю та доцільністю прийняття конкретного рішення. Вона дозволяє уникати надмірного формалізму в ситуаціях, що вимагають нестандартного підходу.

Разом з тим відсутність прозорих механізмів контролю за дискреційними повноваженнями створює умови для корупції та неправомірних рішень. Це підриває довіру громадян до державних інституцій. Чітке та обґрунтоване використання дискреційних повноважень є запорукою довіри громадян до публічної адміністрації. Помилки чи зловживання під час їх реалізації можуть призводити до соціальної напруги та конфліктів в середині країни загалом.

У контексті нашого дослідження також вважаємо за необхідне вказати на виклики та ризики, пов'язані з дискреційними повноваженнями. По-перше, це може бути можливість зловживання правом зі сторони суб'єктів владних повноважень. Відсутність чітких механізмів контролю може призвести до перевищення повноважень або корупційних дій. По-друге, це ризик, пов'язаний із суб'єктивним підходом при прийнятті рішень уповноваженим органом влади, тобто

мається на увазі прийняття рішень на основі особистого судження, що може спричинити дискримінацію. По-третє, у якості виклику, пов'язаному з дискреційними повноваженнями, може виступати юридична невизначеність, тобто громадяни можуть зіткнутися з труднощами у передбаченні рішень органів влади. Така невизначеність виникає через відсутність чітких правил або критеріїв для реалізації дискреційних повноважень, що створює труднощі у прогнозуванні результатів управлінських рішень. Наприклад, суб'єктивний підхід посадових осіб до оцінки обставин може призводити до ухвалення різних рішень у схожих ситуаціях. Це підриває довіру громадян до органів публічної адміністрації, породжує відчуття несправедливості та нерівності перед законом. Крім того, юридична невизначеність може спричинити збільшення кількості судових спорів, оскільки громадяни звертаються до суду для захисту своїх прав і оскарження дискреційних рішень. Для подолання цього виклику необхідно розробити чіткі методичні рекомендації, стандарти прийняття рішень та забезпечити прозорість дій органів державної влади.

Висновки. Дискреційні повноваження органів публічного адміністрування є важливим інструментом для забезпечення ефективності управлінських рішень. Вони дозволяють адаптувати дії зазначених органів до конкретних обставин, водночас потребуючи чітких механізмів контролю. Правильне використання дискреції сприяє підвищенню рівня довіри до державних органів, забезпечуючи баланс між гнучкістю, законністю та суспільними інтересами.

Однак реалізація дискреційних повноважень потребує дотримання принципів прозорості, обґрунтованості та пропорційності. Запровадження чітких процедур, методичних рекомендацій і стандартів допоможе уникнути зловживань, забезпечуючи рівне ставлення до усіх громадян. Крім того, важливим є забезпечення контролю за діяльністю органів влади через механізми судового, адміністративного та громадського нагляду. Це дозволить підвищити ефективність державного управління, знизити ризики юридичної невизначеності та зміцнити довіру суспільства до органів публічного адміністрування.

Література

1. Тримбашевська Х.М. Питання дискреційних повноважень органів публічної влади в Україні. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2022. № 1.14. С. 137-141.

2. Словник іншомовних слів / С.П. Бибик, Г.М. Сюта. Х.: Консум, 2006. 380 с.

3. Юридична енциклопедія. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана. 2001. Т. 2 : К-М. 792 с.

4. Барабаш Ю.Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 49-54.

5. Сінельник Р.В. Дискреційні повноваження президента України в контексті проведення конституційної реформи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 62-68.

6. Авер'янов В.Б. Дискреційна влада. Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 2. К.: Українська енциклопедія, 1999. 744 с.

7. Венгер В.М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2013. С. 49-54.

8. Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480-483.

9. Гаєк Ф.А. Конституція свободи / Ф.А. Гаєк; [пер. з англ. М. Олійника, А. Королишина]. Львів: Літопис. 2002. 290 с.

10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.12.2024.).

11. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.12.2024.).

12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 20.12.2024.).

13. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 20.12.2024.).

14. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities [Digital source]. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (дата звернення: 20.12.2024.).

Білих І. В.,
ад'юнкт

Одеського державного університету
внутрішніх справ