

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.3.10>**Коренев А. О.,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**Горбалінський В. В.,**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

**Анотація.** Стаття присвячена висвітленню проблемних питань застосування дискреційних повноважень у наданні адміністративних процедур. У статті звертається увага на те, що сучасне вітчизняне законодавство досить неоднозначно визначає поняття та зміст дискреційних повноважень при реалізації відповідних адміністративних процедур, здебільшого акцентуючи увагу на праві уповноваженої особи при ухваленні адміністративного акта, діяти за певних умов на власний розсуд. З'ясовується, що така свобода під час адміністративної процедури має відбуватися у межах, що визначені відповідним нормативно-правовим актом, яким регулюються повноваження органу публічної влади у певній сфері. У статті зазначається, що причини такого стану справ криються у недосконалому адміністративному законодавстві, яке регулює адміністративні процедури в діяльності публічної адміністрації, відсутності критеріїв та меж застосування дискреційних повноважень, умов, за якими вони мають бути реалізовані, відсутності сталої та єдиної практики стосовно тлумачення оціночних понять. Наголошується, що вирішенню проблемних питань застосування дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур сприяли б певні стандарти уніфікації правового оцінювання і тлумачення застосування оціночних понять під час реалізації дискреційних повноважень, уніфікації діяльності публічної адміністрації у цій сфері. У статті формулюється авторське визначення, що дискреційні повноваження при наданні адміністративних процедур представляють собою сукупність врегульованих нормами адміністративного права, повноважень суб'єкта публічної адміністрації, що дають йому можливість обирати на власний розсуд, тобто із кількох допустимих рішень, варіант поведінки при прийнятті відповідного адміністративного акту.

**Ключові слова:** застосування, публічна адміністрація, дискреційні повноваження, адміністративний розсуд, оціночні поняття, адміністративна процедура.

### **Korenev A. O., Horbalinskyi V. V. Problems of applying discretionary powers in providing administrative procedures**

**Abstract.** The article is devoted to highlighting problematic issues of the application of discretionary powers in the provision of administrative procedures. The article draws attention to the fact that modern domestic legislation rather ambiguously defines the concept and content of discretionary powers in the implementation of relevant administrative procedures, mostly focusing on the right of an authorized person when adopting an administrative act to act under certain conditions at his own discretion. It turns out that such freedom during the administrative procedure must take place within the limits defined by the relevant normative legal act, which regulates the powers of the public authority in a certain area. That is why the issue of the content of discretionary powers in the provision of administrative procedures, the limits of the application of such discretion, need scientific understanding. The article notes that the reasons for this state of affairs lie in imperfect administrative legislation that regulates administrative procedures in the activity of public administration, the absence of criteria and limits for the application of discretionary powers, the conditions under which they should be implemented, and the absence of a stable and uniform practice regarding the interpretation of evaluation concepts. It is emphasized that certain standards of unification of legal evaluation and interpretation of the application of evaluation concepts during the exercise of discretionary powers, unification of the activities of public administration in this area would contribute to the solution of problematic issues of the application of discretionary powers in the provision of administrative services.

The article formulates the author's definition that discretionary powers in the provision of public services represent a set of powers regulated by the norms of administrative law, the powers of the subject of public administration, which give him the opportunity to choose at his own discretion, that is, from several permissible decisions, an option for the implementation of the administrative service procedure and adoption the corresponding administrative act. Today, the optimal way to solve problematic issues in the exercise of discretionary powers in the provision of administrative procedures is to improve the legislation in the direction of developing criteria and conditions for their application, and specifying the responsibility of officials for abuse of discretionary powers.

**Key words:** *application, public administration, discretionary powers, administrative discretion, evaluative concepts, administrative procedure.*

**Постановка проблеми.** Обрання Україною європейського інтеграційного курсу визначило основні напрями модернізації та реформування усіх сфер життєдіяльності країни, в тому числі у сфері надання адміністративних процедур. Сучасне вітчизняне законодавство досить неоднозначно визначає поняття та зміст дискреційних повноважень при реалізації відповідних адміністративних процедур, здебільшого акцентуючи увагу на праві уповноваженої особи при ухваленні адміністративного акта, діяти за певних умов умов на власний розсуд. Причому така свобода під час адміністративної процедури має відбуватися у межах, що визначені відповідним нормативно-правовим актом, яким регулюються повноваження органу публічної влади у певній сфері. Саме тому, наукового осмислення потребують питання змісту дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур, меж застосування такого розсуду.

**Стан наукових досліджень.** Дискреційні повноваження органів публічної адміністрації при наданні адміністративних процедур досліджували такі вчені, як Н.А. Бааджи, М.І. Бойчук, А.А. Грinya, Є.О. Легеза, О.С. Лагода, Т.С. Мартянова, С.А. Резанова, М.Б. Рісний, Г.Й. Ткач та ін. У дослідженнях вказаних вчених висвітлювалося багато питань, присвячених дискреційним повноваженням в діяльності публічної адміністрації, поряд з цим, питання їх реалізації при наданні адміністративних процедур висвітлювалося доволі фрагментарно. Тому, **метою статті**, є з'ясування змісту дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур та пропонування шляхів покращення правозастосовної практики публічної адміністрації у цій сфері.

**Висвітлення основного матеріалу.** У ч. 2 ст. 19 Основного Закону закріплено положення, відповідно до якого органи державної влади та

органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Ця конституційна норма є втіленням принципу, згідно з яким «органам державної влади дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». Поряд з цим, реалізація цього конституційного припису інколи ускладнюється у зв'язку з наявністю в адміністративному законодавстві норм, що визначають дискреційні повноваження при наданні адміністративних процедур.

Під час надання адміністративних процедур суб'єкт публічної адміністрації повинен спиратися на вимоги законності, справедливості, доцільності, обґрунтованості. Але за умови, коли норма права не встановлює конкретного варіанта поведінки і тим самим наділяє суб'єкта публічної адміністрації певним обсягом свободи під час вирішення відповідної адміністративної справи і прийняття найбільш оптимального рішення. Може йтися про вільний розсуд, що полягає у можливості вибору в широких межах, котрі встановлені правовою нормою. Суб'єкт публічного адміністрування, здійснюючи дискреційні повноваження, зобов'язаний правильно оцінити обставини і факти, які мають місце в тому чи іншому разі, і застосувати щодо них чинні правові приписи, уникаючи зловживання владою [2].

Варто акцентувати увагу на тому, що хоча поняття «дискреційних повноважень» й зустрічається в численних нормативних актах, проте легальна дефініція цього поняття на сьогодні відсутня. Виключно у наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» № 1380/5 від 23 червня 2010 року (Наказ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5) дискреційні повноваження визначаються, як

сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом [3].

Заслуговує на увагу прийнятий нещодавно Закон України «Про адміністративну процедуру», який набере чинності 15.12.2023 року. Відповідно п. 7 ст. 2 цього закону під дискреційними повноваженнями законодавець пропонує розуміти повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [4].

Отже законодавець намагається в той чи інший спосіб надати легального тлумачення поняттю дискреційних повноважень. Позитивно оцінюючи й нещодавно прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» варто підкреслити намагання законодавця удосконалити діяльність публічної адміністрації у цій сфері, у тому числі й під час надання адміністративних процедур. Аналізуючи положення даного законодавчого акту не можна не оминати увагу його новаційність та доцільність прийняття.

Поряд з цим, не можна й не зазначити, що в умовах реформ, які обумовленні інтеграційними процесами в Україні, збільшилася кількість нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з наданням публічною адміністрацією адміністративних послуг та здійсненням адміністративних процедур. Аналізуючи змістовне наповнення нормативно-правових актів, які регулюють відповідні суспільні відносини, не можна не звернути увагу на їх переважаність оціночними поняттями, розсудом органу публічної влади чи посадової особи по тлумаченню та застосуванню норм права при наданні адміністративних процедур.

«Розумні терміни», «поважна причина», «може здійснювати», «на власний розсуд», «доцільно», «інші обставини», «у невідкладних випадках», «вчинення дій, необхідних для роз-

гляду справ» – ось далеко не вичерпний перелік формулювань норм права, які можна знайти в сучасному адміністративному законодавстві України.

Без сумнівно, дискреційні повноваження, які отримує орган публічної адміністрації чи його посадова особа, при наданні адміністративної процедури дозволяє суб'єктам відповідних відносин мати певну свободу, гнучкість, індивідуалізацію правового регулювання. Проте, застосування дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур потребують правильно тлумачити норми і застосовувати розсуд, що в свою чергу вимагає від органу публічної влади чи посадової особи мати високий рівень правової культури та свідомості.

Посадова особа публічного адміністрування повинна не просто знати предмет управлінської праці та вміння застосовувати знання на практиці, а й високий рівень свідомості, який дозволить підпорядкувати її управлінську працю реалізації основної мети діяльності держави, проголошеної Конституцією України, зокрема – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, ...утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5; 6; 7].

На жаль, правозастосовна практика свідчить про випадки неоднакового оцінювання і тлумачення таких норм, які містять дискрецію, і як наслідок помилкового, або неправильного застосування дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур. Причини такого стану справ криються у недосконалому адміністративному законодавстві, яке регулює адміністративні процедури в діяльності публічної адміністрації, відсутності критеріїв та меж застосування дискреційних повноважень, умов, за якими вони мають бути реалізовані, відсутності сталої та єдиної практики стосовно тлумачення оціночних понять.

Як наголошують вітчизняні вчені та практики, при ухваленні органами виконавчої влади (їх посадовими особами) рішень слід оцінювати фактичні обставини, здійснювати у межах компетенції мотивований правомірний вибір певного варіанту поведінки щодо прийняття оптимального рішення чи вчинення відповідних дій. Вибір рішення повинен здійснюватися виключно в встановлених межах, які можуть

носити кількісну або якісну характеристику. Окрім зазначеного, вченими наголошується, що розсуд має зобов'язально-дозвільний характер, проявляється через різновиди владного впливу, пов'язується з управлінням і регулюванням діяльності на основі і на виконання закону та має бути обмежений нормативно-правовими актами, що регламентують повноваження органів виконавчої влади (їх посадових осіб) [8, с. 40; 9; 10].

З іншого боку, важливим значенням для реалізації прав учасників адміністративних справ є вплив дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур. Перш за все це пов'язано з тим, що наявність певного права органу публічної влади діяти на власний розсуд, може мати як позитивний наслідок так і негативний. Позитивний наслідок проявляється в забезпеченні індивідуального підходу для задоволення індивідуальних потреб учасників адміністративних процедур та ефективну реалізацію їх прав [11, с. 117]. Негативний наслідок може спричинити значну корупцію. Також визначення адміністративного розсуду як певного здійснення дискреційних повноважень правозастосування суб'єкта публічного адміністративного права потребує закріплення таких повноважень у правових приписах [12; 13].

Тому, вирішенню проблемних питань застосування дискреційних повноважень при наданні адміністративних послуг сприяли б певні стандарти уніфікації правового оцінювання і тлумачення застосування оціночних понять під час реалізації дискреційних повноважень, уніфікації діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Варто також підтримати існуючі у науковій літературі пропозиції, що доцільно, аби знизити ризик можливого зловживання обсягом дискреційних повноважень, що неодмінно при-

зводить до можливого свавілля і суб'єктивізму, на нашу думку необхідно закріпити на законодавчому рівні при прийнятті управлінського рішення, вимогу обов'язкового обґрунтування доцільності та меж реалізації дискреційних повноважень [14; 15].

Тому, потребує нормативного закріплення у законодавстві критеріїв та умов, які дозволяють суб'єкту правозастосування правильно реалізовувати дискреційні повноваження при наданні адміністративних процедур. Застосування дискреційних повноважень на пряму пов'язане із закріпленням у нормативно-правових актах. Це дає змогу виключити наявність повноважень, які виходять за межі закону. Тобто остання теза є підтвердженням того, що адміністративний орган повинен реалізовувати дискреційні повноваження з обов'язковим дотриманням меж, які передбачені на законодавчому рівні [16, с. 148; 17; 18, с. 224].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що дискреційні повноваження при наданні адміністративних процедур представляють собою сукупність врегульованих нормами адміністративного права, повноважень суб'єкта публічної адміністрації, що дають йому можливість обирати на власний розсуд, тобто із кількох допустимих рішень, варіант поведінки при прийнятті відповідного адміністративного акта.

Сьогодні оптимальним шляхом вирішення проблемних питань при здійсненні дискреційних повноважень при наданні адміністративних процедур є удосконалення законодавства у напрямку вироблення критеріїв та умов застосування останніх, та конкретизації відповідальності посадових осіб за зловживання дискреційними повноваженнями.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>
2. Шкурська І. С. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. URL: [http://lsej.org.ua/3\\_2021/63.pdf](http://lsej.org.ua/3_2021/63.pdf)
3. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» Наказ міністерства юстиції України. No 1380/5 від 23 червня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>
4. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Білик П. П., Осадча І. А. Адміністративний розсуд та інструменти діяльності публічної адміністрації. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 37–44.
6. Nalyvaiko I. O. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.

7. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / кол. автор; за ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с. [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK\\_2016\\_ispr.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK_2016_ispr.pdf)
8. Дискреційні повноваження. URL: <https://marad.gov.ua/storage/app/sites/1/antikor/%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>
9. Nalyvaiko L., Marchenko O., Ilkov V. Conceptualisation of the Phenomenon of Corruption: International Practices and Ukrainian Experience. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 172(7–8). P. 32–37.
10. Коршун А. Розвиток в Україні електронного правосуддя в контексті взаємодії суду та інститутів громадянського суспільства: теоретико-правова характеристика. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Т. 27. № 5. С. 20–24.
11. Чепік-Трегубенко О. С. Інформаційна система суспільства: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2015. №. 2(3). С. 117–122.
12. Тримбашевська Х.М., Краковська А.Є. Питання дискреційних повноважень органів публічної влади URL: <file:///D:/%D0%A2%D0%B0%D0%BD%D1%8F/Downloads/12084-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-23979-1-10-20220427.pdf>
13. Коренев А., Горбалінський В. Міжнародні стандарти забезпечення права на доступ до правосуддя: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 201–207.
14. Nalyvaiko L., Chepik-Trehubenko O. Application of the Principle of the Rule of Law International and National Courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4(48). С. 413–419.
15. Продан А. Щодо змісту дискреційних повноважень національного агентства з питань запобігання корупції URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/37529/1/20%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8F%202021%20%D0%90%D0%A3%D0%9F.pdf>
16. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag C.H. Beck, München, 2011. 292.
17. Практикум з теорії держави і права: навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. Л. Р. Наливайко. Дніпро : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2021. 500 с.
18. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3(47). С. 223–227.