

УДК 342.9:342.5(477)

DOI: 10.32751/2617-5967-2025-04-15

Коваленко Ю. І.

аспірант Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
<https://orcid.org/0009-0008-9895-3454>

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню поняття та правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади в контексті сучасного етапу розвитку адміністративного права України, який характеризується євроінтеграційними процесами та утвердженням принципу верховенства права. Акцентовано увагу на необхідність переосмислення традиційних підходів до меж повноважень публічної адміністрації, особливо з огляду на прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», що вперше легалізував визначення дискреційних повноважень на законодавчому рівні. Підкреслено еволюцію доктринальних поглядів на дискрецію: від повного заперечення або ігнорування цього інституту в радянський період крізь призму «соціалістичної законності» до визнання його необхідним інструментом гнучкого реагування на динамічні суспільні відносини в незалежній Україні. Розкрито правову природу дискреції як особливого способу правового регулювання, що поєднує зв'язаність органу законом із наданням йому можливості вибору між кількома юридично допустимими варіантами рішень.

Особлива увагу приділено розмежуванню дискреційних повноважень та невизначених юридичних понять, спираючись на здобутки німецької адміністративно-правової доктрини, де дискреція стосується юридичних наслідків норми, а оціночні поняття – її гіпотези (юридичного складу). На основі аналізу законодавства, зокрема статті 7 Закону України «Про адміністративну процедуру» та положень Кодексу адміністративного судочинства України, виокремлено сутнісні ознаки дискреційних повноважень: їх похідний від закону характер, множинність варіантів поведінки, самостійність вибору та телеологічну спрямованість на досягнення легітимної мети. Розглянуто проблематику меж дискреції, які класифікуються на нормативні (визначені текстом закону), телеологічні (зумовлені метою повноваження) та принципові (обмежені загальними принципами права, такими як розумність, пропорційність, добросовісність).

Важливе місце у статті посідає питання судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень. Акцентовано, що дискреція не означає свободу від судового нагляду, проте такий контроль має специфічні межі: суд перевіряє дотримання законності та правових принципів, не втручаючись у доцільність рішення та не підмінюючи собою адміністративний орган, що узгоджується з принципом поділу влади. Досліджено критерії оцінки правомірності рішень суб'єктів владних повноважень, закріплені у ст. 2 КАС України, та їх роль у запобіганні адміністративному свавіллю. Констатовано, що сучасна модель дискреції в Україні формується під впливом європейських стандартів, прагнучи забезпечити баланс між ефективністю публічного управління та захистом прав

і свобод людини, що є критично важливим в умовах воєнного стану та розширення повноважень виконавчої влади.

Ключові слова: *дискреційні повноваження, органи виконавчої влади, адміністративний розсуд, судовий контроль, принцип верховенства права, адміністративна процедура, принцип пропорційності, межі дискреції, невизначені юридичні поняття, публічне управління.*

The article is devoted to the study of the concept and legal nature of discretionary powers of executive authorities in the context of the current stage of development of administrative law in Ukraine, which is characterized by European integration processes and the affirmation of the rule of law principle. Emphasis is placed on the necessity of rethinking traditional approaches to the limits of public administration powers, especially in view of the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which for the first time legalized the definition of discretionary powers at the legislative level. The evolution of doctrinal views on discretion is highlighted: from complete denial or ignorance of this institute during the Soviet period through the prism of "socialist legality" to recognizing it as a necessary tool for flexible response to dynamic social relations in independent Ukraine. The legal nature of discretion is revealed as a specific method of legal regulation that combines the binding of the body by law with granting it the opportunity to choose between several legally permissible decision options.

Particular attention is paid to the distinction between discretionary powers and undefined legal concepts, drawing on the achievements of German administrative legal doctrine, where discretion relates to the legal consequences of a norm, and evaluative concepts relate to its hypothesis (factual basis). Based on the analysis of legislation, particularly Article 7 of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and provisions of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, the essential features of discretionary powers are singled out: their derivative nature from the law, plurality of behavioral options, independence of choice, and teleological orientation towards achieving a legitimate aim. The issue of discretion limits is considered, which are classified into normative (defined by the text of the law), teleological (conditioned by the purpose of the power), and principal (limited by general principles of law, such as reasonableness, proportionality, and good faith).

An important place in the article is occupied by the issue of judicial control over the exercise of discretionary powers. It is emphasized that discretion does not mean freedom from judicial supervision; however, such control has specific limits: the court verifies compliance with legality and legal principles without interfering in the expediency of the decision and without substituting the administrative body, which is consistent with the principle of separation of powers. The criteria for assessing the lawfulness of decisions of subjects of authoritative powers, enshrined in Art. 2 of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine, and their role in preventing administrative arbitrariness are investigated. It is concluded that the modern model of discretion in Ukraine is formed under the influence of European standards, striving to ensure a balance between the efficiency of public administration and the protection of human rights and freedoms, which is critically important under martial law and the expansion of executive powers.

Key words: *discretionary powers, executive authorities, administrative discretion, judicial control, rule of law principle, administrative procedure, principle of proportionality, limits of discretion, undefined legal concepts, public administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сучасний етап розвитку українського адміністративного права характеризується переосмисленням традиційних підходів до розуміння меж та характеру повноважень органів виконавчої влади у контексті європейської інтеграції та утвердження принципу верховенства права. Дискреційні повноваження як особливий правовий інститут набувають дедалі більшого значення у діяльності публічної адміністрації, оскільки дозволяють органам виконавчої влади гнучко реагувати на динамічні суспільні відносини, забезпечуючи індивідуалізацію адміністративних рішень та їх відповідність конкретним обставинам справи. Водночас проблема правової природи дискреційних повноважень залишається однією з найскладніших у вітчизняній адміністративно-правовій науці, оскільки потребує балансування між необхідністю забезпечення ефективності державного управління та захистом прав і свобод особи від можливого адміністративного свавілля.

Дослідження правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади зумовлене низкою чинників, що визначають сучасний стан адміністративно-правової науки та практики в Україні. По-перше, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX вперше на законодавчому рівні закріпило легальне визначення дискреційних повноважень, що створило нормативну основу для подальшого наукового осмислення цього інституту. По-друге, розвиток адміністративного судочинства та формування сталої судової практики Верховного Суду щодо меж судового контролю за реалізацією дискреції вимагає ретельного доктринального обґрунтування критеріїв розмежування правомірного адміністративного розсуду від свавільних дій суб'єктів владних повноважень. По-третє, в умовах воєнного стану та повномасштабної збройної агресії російської федерації органи виконавчої влади отримали розширені повноваження, що підвищує ризики зловживання дискрецією та актуалізує питання забезпечення адміністративно-правових гарантій прав людини навіть в екстраординарних обставинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти поняття та правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади неодноразово ставали предметом наукових досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, зокрема: Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. – системно виклали теоретичні засади та інститути адміністративного права України у навчальному підручнику (2007 р.) [1]; Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. – представили повний курс адміністративного права з урахуванням сучасних доктринальних і законодавчих змін (2021 р.) [2]; Берназюк Я. – проаналізував дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру» (2024 р.) [3]; Блажівська Н. – розкрила особливості застосування дискреції в адміністративному судочинстві (рік не зазначено) [4]; Боровик А. В., Шевчук С. М. – дослідили застосування принципів диспозитивності та змагальності в адміністративному судочинстві у контексті реалізації права на справедливий суд (2023 р.) [5]; Верба І. О. – обґрунтувала судовий розсуд як позитивний обов'язок адміністративного суду з позицій загально-правового аналізу (2021 р.) [6]; Авер'янов В. Б. (ред.) – узагальнив наукові підходи до співвідношення виконавчої влади й адміністративного права (2002 р.) [8]; Губська О. – проаналізувала поняття дискреції та її межі крізь призму національного й міжнародного законодавства (2020 р.) [9]; Іщенко Ю. – окреслив ключові аспекти та проблемні питання законодавства про адміністративну процедуру [10]; Лавренко А. І. – дослідив адміністративно-правове регулювання

дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин (2025 р.) [14]; Лук'янець Д. М. – проаналізував дискреційні повноваження у контексті правового регулювання адміністративної процедури (2023 р.) [15]; Мельник Г. П. – розкрив судовий розсуд (дискрецію) як явище правової системи (2009 р.) [16]; Резанов С. А. – дослідив межі застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ (2009 р.) [25]; Строга Є. О., Довгалюк Ю. М. – проаналізували судовий контроль за реалізацією дискреційних повноважень органів публічної влади (2022 р.) [26]; Ткач Г. – розкрив правову природу дискреційних повноважень органів виконавчої влади (2003 р.) [27]; Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. – проаналізували дискрецію адміністративних органів та судовий контроль за її реалізацією (2021 р.) [29].

Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, у сучасній адміністративно-правовій доктрині зберігається фрагментарність підходів до визначення поняття та правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади, що зумовлює відсутність єдиного теоретичного бачення їх співвідношення з принципами законності, пропорційності та верховенства права, а також актуалізує потребу в комплексному науковому осмисленні цього інституту з урахуванням новел законодавства про адміністративну процедуру та практики адміністративних судів.

Мета статті – дослідження поняття та правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади в адміністративному праві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дискреційні повноваження як самостійний інститут адміністративного права мають тривалу історію розвитку, яка відображає еволюцію уявлень про природу державної влади, співвідношення законності та доцільності у діяльності органів виконавчої влади, а також роль суду у контролі за адміністративною діяльністю. У радянський період української історії проблематика дискреційних повноважень практично не розроблялася у вітчизняній науці адміністративного права, що було зумовлено ідеологічними настановами про суворе дотримання соціалістичної законності та недопустимість відступу від імперативних приписів закону [29, с. 10]. Водночас у працях адміністративістів епізодично зустрічалися згадки про «оперативну самостійність» виконавчих органів, їх «ініціативу» у межах наданих повноважень, що фактично означало визнання певної свободи розсуду при виконанні адміністративних функцій, хоча термінологія дискреції або адміністративного розсуду свідомо уникалася через асоціації з «буржуазною» правовою доктриною [1].

Принципово нові підходи до розуміння природи повноважень органів виконавчої влади почали формуватися в українській науці адміністративного права після проголошення незалежності України та прийняття Конституції України 1996 року, яка закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [13]. Саме конституційне положення про обов'язок органів державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Основного Закону), створило нормативну основу для подальших наукових дискусій про співвідношення зв'язаності органів виконавчої влади законом та їх свободи вибору при прийнятті управлінських рішень. Стаття 55 Конституції України гарантує кожному право на судовий захист прав і свобод, що створює конституційну основу для судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень органів виконавчої влади [13].

Як справедливо зауважує В. Б. Авер'янов у фундаментальній праці «Виконавча влада і адміністративне право», конституційне закріплення принципу верховенства права

вимагає переосмислення традиційного позитивістського підходу до розуміння адміністративної діяльності винятково як правозастосування, оскільки сучасне адміністративне право має забезпечувати не лише законність, але й справедливість, розумність та пропорційність рішень органів виконавчої влади [8].

Важливим етапом у становленні вітчизняної теорії дискреційних повноважень стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року (далі – КАС України), який запровадив судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень та визначив критерії оцінки правомірності їх рішень, дій чи бездіяльності [11]. Саме крізь призму адміністративного судочинства українські науковці та практики почали активно досліджувати проблематику адміністративного розсуду, оскільки суди стикнулися з необхідністю визначати межі власного втручання у дискреційні повноваження органів виконавчої влади. Як зазначає В. В. Галуцько, судова практика стала потужним каталізатором розвитку теорії дискреційних повноважень, оскільки саме в процесі розгляду конкретних адміністративних справ формувалися критерії розмежування правомірного адміністративного розсуду від свавілля [2]. Примітно, що Верховний Суд України у своїх рішеннях поступово виробив підхід, згідно з яким дискреція органу виконавчої влади не означає свободу від судового контролю, але такий контроль має особливий характер та спрямований на перевірку дотримання встановлених законом меж розсуду, а не на заміну судом власного рішення замість адміністративного [3].

Так, ч. 2 ст. 2 КАС України встановлює критерії оцінки правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема вказує, що адміністративний суд перевіряє, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія), з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку [11]. Ці критерії мають безпосереднє значення для судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень, оскільки навіть якщо орган виконавчої влади діяв у межах наданої йому дискреції, його рішення може бути визнано протиправним у разі недотримання принципів розумності, пропорційності, добросовісності чи інших критеріїв, визначених у цій нормі.

Сучасний етап розвитку вітчизняної теорії дискреційних повноважень характеризується активним запозиченням європейського досвіду правового регулювання адміністративного розсуду та його адаптацією до українських правових реалій. Так, Е. Целлер, Р. Мельник та Р. Куйбіда ґрунтовно дослідили німецьку, французьку та англійську моделі дискреції, виявивши як спільні риси, так і істотні відмінності у підходах різних правових систем до розуміння природи та меж адміністративного розсуду [29]. Німецька доктрина традиційно розглядає дискрецію як повноваження, що стосується винятково юридичних наслідків норми права, протиставляючи її тлумаченню невизначених юридичних понять, яке належить до юридичного складу норми та підлягає повному судовому контролю. Французька ж традиція визнає більш широкий обсяг адміністративної гнучкості, допускаючи дискрецію не лише на рівні юридичних наслідків, але й на рівні

встановлення фактичних обставин справи, що робить судовий контроль менш інтенсивним та орієнтованим передусім на перевірку об'єктивної законності адміністративних актів, а не захист суб'єктивних прав приватних осіб. Українська правова система, перебуваючи на етапі формування власної моделі дискреції, поєднує елементи обох підходів, прагнучи забезпечити як ефективність публічного управління, так і належний захист прав людини від адміністративного свавілля, що відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

Таким чином визначення поняття дискреційних повноважень органів виконавчої влади є ключовим завданням для розуміння правової природи цього інституту адміністративного права, оскільки від того, як ми окреслимо зміст дискреції, залежатиме вирішення інших теоретичних та практичних питань, зокрема визначення меж судового контролю, критеріїв правомірності адміністративного розсуду та гарантій захисту прав особи від можливих зловживань.

У сучасній українській адміністративно-правовій науці сформувалося кілька доктринальних підходів до визначення поняття дискреційних повноважень, які, попри певні термінологічні відмінності, мають спільне концептуальне ядро. А. І. Лавренко визначав дискреційні повноваження як повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати свої дії з іншими органами або особами [14]. Таке визначення, на наш погляд, підкреслює самостійність органу виконавчої влади при здійсненні дискреції та відсутність необхідності отримання попереднього дозволу чи згоди інших суб'єктів, що відрізняє дискреційні повноваження від інших видів компетенції публічної адміністрації. Водночас воно є досить широким та не розкриває специфіки дискреції як особливого способу правового регулювання, який надає органу виконавчої влади певну свободу вибору при прийнятті управлінських рішень.

Більш детальне визначення дискреційних повноважень пропонує Р. С. Мельник, який розглядає їх як повноваження органу публічної адміністрації, що надають можливість здійснювати вибір між декількома допустимими з точки зору закону рішеннями або діями [17]. Це визначення акцентує увагу на трьох ключових елементах дискреції: по-перше, наявності правового уповноваження, тобто дискреція завжди здійснюється на підставі закону та в межах, встановлених правовими нормами; по-друге, множинності можливих варіантів рішень або дій, серед яких орган виконавчої влади може обирати; по-третє, юридичній допустимості усіх альтернативних варіантів, що означає відсутність єдиного правильного рішення у конкретній ситуації.

Важливо підкреслити, що Н. Блажівська наголошує на зв'язаності дискреції правом, відкидаючи можливість існування «вільного розсуду» або розсуду за межами закону, оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи виконавчої влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Отже, дискреція є свободою вибору в межах права, а не свободою від права, що принципово відрізняє правомірний адміністративний розсуд від свавілля.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ, який набрав чинності 15 грудня 2023 року [19], вперше на законодавчому рівні комплексно врегулював питання здійснення дискреційних повноважень органами виконавчої влади. Стаття 7 цього Закону визначає дискреційні повноваження як повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [19].

Це легальне визначення має кілька важливих аспектів, які заслуговують на детальний аналіз з точки зору їх відповідності доктринальним підходам та європейським стандартам правового регулювання дискреції. По-перше, законодавець вказує на джерело дискреційних повноважень – закон, що підтверджує принцип законності адміністративної діяльності та виключає можливість існування дискреції на підставі підзаконних нормативних актів, що не мають достатньої легітимації. По-друге, визначення підкреслює вибірковий характер дискреції, тобто наявність декількох можливих варіантів рішення, що відповідає класичному розумінню адміністративного розсуду як свободи вибору між юридично допустимими альтернативами. По-третє, законодавець встановлює телеологічний критерій здійснення дискреції, вказуючи на необхідність відповідності обраного рішення меті, з якою повноваження було надано органу виконавчої влади, що створює правову основу для судового контролю за цільовим використанням дискреційних повноважень та протидії зловживанню ними.

Частина друга ст. 7 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлює, що у разі здійснення дискреційних повноважень адміністративний орган повинен діяти відповідно до принципів адміністративної процедури, визначених у ст. 4 цього Закону, зокрема принципів законності, верховенства права, юридичної визначеності, справедливості, безсторонності та добросовісності [19]. Особливе значення має ч. 3 ст. 7 Закону, яка встановлює вимогу про обґрунтування адміністративного акта, прийнятого на підставі дискреційних повноважень, з урахуванням принципу пропорційності, що означає необхідність збалансування приватних і публічних інтересів та застосування заходу, який є найменш обтяжливим для приватної особи серед можливих ефективних заходів [19]. Закон «Про адміністративну процедуру» передбачає також процедурні гарантії правомірності здійснення дискреційних повноважень, зокрема вимоги щодо забезпечення права особи на участь у процесі прийняття рішення, отримання інформації, висловлення своєї позиції та її врахування адміністративним органом [10].

Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5, надає більш розгорнуте визначення дискреційних повноважень як сукупності 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 декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом [20]. Це визначення має практичне значення зокрема для виявлення корупційних ризиків у нормативно-правових актах, оскільки надмірна дискреція може створювати умови для зловживань з боку посадових осіб органів виконавчої влади. Водночас воно є ширшим за законодавче визначення, закріплене в Законі «Про адміністративну процедуру», оскільки включає можливість не лише вибору між кількома визначеними варіантами, але й самостійного формулювання змісту управлінського рішення в межах, встановлених правовими нормами. Ю. П. Битяк слушно зауважує, що саме така широка дискреція, коли орган виконавчої влади фактично самостійно визначає зміст свого рішення без чітких законодавчих критеріїв, створює найбільші ризики порушення прав і свобод особи та потребує особливо ретельного судового контролю [1].

Аналіз доктринальних та законодавчих визначень дискреційних повноважень

дозволяє виокремити їх сутнісні ознаки, які характеризують цей правовий інститут та відрізняють його від інших видів повноважень органів виконавчої влади. Характерними ознаками дискреційних повноважень органів виконавчої влади є наступні: 1) дискреційне повноваження обов'язково передбачається законом або безпосередньо випливає з його положень. Законодавче закріплення дискреції є необхідною передумовою її правомірності, оскільки органи виконавчої влади згідно з частиною другою статті 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Дискреційні повноваження не можуть виникати з підзаконних нормативно-правових актів, якщо вони не передбачені законом чи Конституцією України;

2) дискреційне повноваження надає можливість вибору між кількома юридично допустимими варіантами рішень або дій. Цей вибір може стосуватися як самої можливості дії (діяти чи не діяти), так і способу дії (яким чином діяти), форми реалізації повноваження, міри публічно-правового впливу тощо. Якщо законодавство передбачає прийняття лише певного конкретного рішення при настанні визначених умов, то це не є реалізацією дискреційних повноважень, а є виконанням обов'язку;

3) вибір варіанта рішення в межах дискреційного повноваження здійснюється адміністративним органом самостійно, без необхідності узгодження обраного варіанта з ким-небудь. Ця ознака відрізняє дискреційні повноваження від ситуацій, коли орган повинен отримати згоду чи дозвіл іншого органу на прийняття рішення. Самостійність у здійсненні дискреції означає, що адміністративний орган несе повну відповідальність за прийняте рішення та повинен бути готовий обґрунтувати його законність та доцільність;

4) здійснення дискреційного повноваження завжди спрямоване на досягнення мети, заради якої воно надане законом. Телеологічний характер дискреційних повноважень означає, що орган виконавчої влади не може використовувати надану йому свободу розсуду для досягнення цілей, відмінних від тих, які визначені законодавством. Відхилення від мети, заради якої надано дискреційне повноваження, є підставою для визнання прийнятого рішення протиправним;

5) реалізація дискреційного повноваження повинна здійснюватися з дотриманням принципів адміністративної процедури та загальних принципів адміністративного права, включаючи принципи верховенства права, законності, рівності перед законом, пропорційності, об'єктивності та неупередженості. Ці принципи встановлюють стандарти належного здійснення дискреції та критерії оцінки правомірності прийнятих рішень;

6) дискреційні повноваження передбачають обов'язок органу виконавчої влади надавати мотивацію прийнятого рішення, особливо у випадках відхилення від загальноприйнятої адміністративної практики або у разі негативного впливу рішення на права та інтереси приватних осіб. Вимога мотивування є важливою гарантією проти свавілля та зловживання дискреційними повноваженнями, оскільки вона забезпечує прозорість процесу прийняття рішення та можливість його судового перегляду;

7) дискреційні повноваження передбачають відповідальність органу виконавчої влади за прийняте рішення, оскільки навіть за наявності свободи вибору орган зобов'язаний діяти розумно, справедливо та з дотриманням прав людини, а порушення цих вимог може стати підставою для визнання рішення протиправним та його скасування адміністративним судом [7].

Розкриття правової природи дискреційних повноважень органів виконавчої влади

вимагає з'ясування їх місця у системі адміністративно-правового регулювання, співвідношення з іншими видами повноважень публічної адміністрації та визначення функціонального призначення дискреції у механізмі реалізації виконавчої влади. Дискреційні повноваження за своєю правовою природою є особливим способом правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, який поєднує елементи зв'язаності правовими нормами та свободи розсуду при прийнятті управлінських рішень. Г. Ткач справедливо зауважує, що дискреція не є винятком з принципу законності, а навпаки, становить особливу форму його реалізації, коли законодавець свідомо надає органу виконавчої влади можливість вибору між кількома законними альтернативами, визнаючи неможливість або недоцільність детальної регламентації усіх аспектів адміністративної діяльності [27]. Отже, правова природа дискреції полягає у тому, що вона є юридичною конструкцією, яка дозволяє узгодити об'єктивну потребу в гнучкості публічного управління з вимогами верховенства права та захисту прав людини, забезпечуючи баланс між ефективністю адміністративної діяльності та її правомірністю.

Важливим аспектом є з'ясування співвідношення дискреції та правової визначеності як фундаментального елементу принципу верховенства права. На перший погляд, дискреційні повноваження, які надають органу виконавчої влади свободу вибору між кількома альтернативами, можуть видаватися несумісними з вимогою правової визначеності, яка передбачає передбачуваність дій органів публічної влади та можливість для особи передбачити юридичні наслідки своєї поведінки. Водночас, як зазначається у рішеннях Європейського суду з прав людини, дискреція не суперечить правовій визначеності за умови, що закон достатньо чітко визначає межі розсуду та критерії його здійснення [24]. Верховний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що дискреція не є довільною та завжди здійснюється відповідно до закону, оскільки знову ж таки, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [26]. Д. М. Лук'янець підкреслює, що правова визначеність у контексті дискреційних повноважень означає не детальну регламентацію кожного можливого рішення органу виконавчої влади, а чітке встановлення у законі меж дискреції, її мети та процедурних гарантій її здійснення, що робить адміністративну діяльність передбачуваною навіть за наявності елементів розсуду [15].

Правова природа дискреційних повноважень тісно пов'язана з функціями, які виконує дискреція у механізмі здійснення виконавчої влади. Перша і найважливіша функція дискреції полягає у забезпеченні індивідуалізації та справедливості управлінських рішень, оскільки дискреційні повноваження дозволяють органу виконавчої влади врахувати всі особливості конкретної справи та прийняти рішення, яке найбільш адекватне даній ситуації. Р. С. Мельник наголошує, що абстрактний характер правових норм об'єктивно не дозволяє законодавцю передбачити всі можливі життєві ситуації та закріпити єдино правильне рішення для кожного випадку, тому дискреція є необхідним інструментом для досягнення справедливості у правозастосуванні [16].

Друга функція дискреції пов'язана із забезпеченням гнучкості та оперативності публічного управління, оскільки дискреційні повноваження дозволяють органам виконавчої влади адаптуватися до мінливих обставин та пріоритетів державної політики без необхідності внесення змін до законодавства. Особливо важливою ця функція є в умовах кризових ситуацій, зокрема воєнного стану, коли потрібно швидко реагувати на нові

виклики та загрози, а часу на детальне законодавче регулювання може бракувати. Третя функція дискреційних повноважень полягає у забезпеченні ефективності та раціональності управлінської діяльності через можливість врахування обмежених ресурсів та вибору найбільш доцільного способу досягнення поставлених цілей.

Водночас розуміння правової природи дискреційних повноважень неможливе без аналізу їх співвідношення з невизначеними юридичними поняттями, оскільки і дискреція, і оціночні поняття надають органу виконавчої влади певний простір для прийняття рішень, проте мають різну правову природу та різний режим судового контролю. Як зазначається у німецькій адміністративно-правовій доктрині, яка справила значний вплив на формування українських підходів до цієї проблематики, дискреція стосується юридичних наслідків правової норми, тобто відповіді на питання про те, яке рішення має прийняти орган виконавчої влади у разі виявлення певних фактичних обставин [29]. Невизначені ж юридичні поняття знаходяться на боці юридичного складу норми і стосуються питання про те, чи наявні фактичні обставини, які є підставою для застосування певної правової норми.

Р. С. Мельник зі співавт. наводять класичний приклад для ілюстрації цієї відмінності: якщо закон встановлює, що орган виконавчої влади «може» прийняти певне рішення у разі «грубого порушення» певних вимог, то з'ясування того, чи було порушення «грубим», є застосуванням невизначеного юридичного поняття (питання факту), а рішення про те, чи буде прийнято відповідне рішення, є здійсненням дискреції (питання юридичних наслідків) [29]. Практичне значення цього розмежування, на наш погляд, полягає у тому, що німецька доктрина традиційно визнає повний судовий контроль за застосуванням невизначених юридичних понять, оскільки питання про наявність чи відсутність певних фактичних обставин має єдину правильну відповідь, тоді як дискреція підлягає лише обмеженому судовому контролю, оскільки всі можливі варіанти рішення є юридично допустимими.

Визначення меж дискреційних повноважень органів виконавчої влади та встановлення критеріїв судового контролю за їх реалізацією є однією з найскладніших проблем сучасного адміністративного права, оскільки потребує досягнення балансу між необхідністю забезпечення самостійності та ефективності органів виконавчої влади, з одного боку, та захистом прав і свобод особи від можливого адміністративного свавілля, з іншого боку. Дискреційні повноваження за своєю природою не є абсолютними та необмеженими, оскільки здійснюються в межах, встановлених Конституцією та законами України, і підпорядковані загальним принципам адміністративної діяльності.

О. Губська виділяє три основні види меж дискреційних повноважень: нормативні межі, які визначаються текстом закону та встановлюють зовнішні рамки дискреції; телеологічні межі, які визначаються метою надання дискреційних повноважень та виключають можливість використання дискреції для досягнення інших цілей; та принципіві межі, які визначаються загальними принципами адміністративної діяльності, зокрема принципами розумності, пропорційності, добросовісності та недискримінації [9].

Нормативні межі дискреційних повноважень визначаються безпосередньо у правових нормах, які уповноважують орган виконавчої влади на здійснення адміністративного розсуду. Окрім уже згаданих (Конституція, КАС тощо), є ще галузеве законодавство, яке регулює діяльність окремих органів виконавчої влади у специфічних сферах публічного управління, та містить численні приклади закріплення дискреційних повноважень. Так, Закон України «Про Національну поліцію» надає поліції широкі

дискреційні повноваження щодо вибору конкретних заходів для забезпечення публічної безпеки та порядку, що відповідає природі поліцейської діяльності, яка потребує оперативного реагування на різноманітні ситуації [22]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає загальні засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, закріплюючи принцип їх самостійності у межах повноважень, встановлених законом [23]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює повноваження Уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади, серед яких чимало мають дискреційний характер, зокрема повноваження щодо спрямування та координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [21]. Кодекс України про адміністративні правопорушення містить численні норми, які надають уповноваженим органам дискреційні повноваження щодо вибору виду та розміру адміністративного стягнення в межах санкції відповідної статті, що дозволяє індивідуалізувати відповідальність залежно від характеру правопорушення та особи правопорушника [12].

Законодавець може використовувати різні законодавчі техніки для встановлення меж дискреції: по-перше, через використання оціночних понять, які вимагають оцінки конкретних обставин справи (наприклад, «за наявності поважних причин», «у виняткових випадках», «якщо це не суперечить суспільним інтересам»); по-друге, шляхом переліку можливих варіантів рішень без вказівки на підстави для вибору того чи іншого варіанта; по-третє, через надання права органу виконавчої влади при виявленні певних обставин приймати або не приймати управлінське рішення на власний розсуд. С. А. Резанов зауважує, що чим ширші нормативні межі дискреції, тим більші ризики зловживання повноваженнями та тим актуальнішою стає проблема судового контролю за правомірністю адміністративного розсуду [25]. Верховний Суд України у своїй практиці неодноразово наголошував, що нормативні межі дискреції мають бути достатньо визначеними, щоб забезпечити передбачуваність дій органів виконавчої влади та можливість ефективного судового захисту прав особи [7].

Телеологічні межі дискреційних повноважень означають, що адміністративний розсуд має здійснюватися винятково з метою, для якої повноваження було надано органу виконавчої влади, а використання дискреції для досягнення інших цілей, навіть якщо вони є соціально корисними, становить зловживання повноваженнями. Частина друга ст. 2 КАС прямо вказує на необхідність використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано, що створює правову основу для судового контролю за цільовим використанням дискреційних повноважень [11].

В. Б. Авер'янов підкреслював, що телеологічне тлумачення правових норм, які надають органам виконавчої влади дискреційні повноваження, має враховувати не лише буквальний зміст закону, але й його системний зв'язок з конституційними принципами та загальною логікою правового регулювання у відповідній сфері [8; 18]. Практика Верховного Суду також свідчить, що суди активно використовують телеологічний критерій при перевірці правомірності реалізації дискреційних повноважень, визнаючи рішення органів виконавчої влади протиправними у випадках, коли вони формально відповідають закону, але фактично спрямовані на досягнення цілей, відмінних від тих, заради яких повноваження було надано [6].

Принципові межі дискреційних повноважень визначаються загальними принципами адміністративної діяльності, які закріплені у частині другій ст. 2 КАС України та

конкретизовані у Законі України «Про адміністративну процедуру» [11; 19]. Принцип розумності вимагає, щоб рішення, прийняте на підставі дискреційних повноважень, було логічно обґрунтованим, послідовним та не містило явних помилок у оцінці фактичних обставин чи застосуванні закону. Принцип пропорційності передбачає необхідність збалансування приватних і публічних інтересів та застосування заходу, який є найменш обтяжливим для приватної особи серед можливих ефективних заходів. К. О. Трихліб зауважує, що принцип пропорційності включає три елементи: придатність (обраний захід повинен бути здатним досягти поставленої мети), необхідність (серед кількох придатних заходів має бути обраний найменш обтяжливий) та пропорційність у вузькому сенсі (обтяження приватних інтересів має бути виправданим з точки зору важливості публічного інтересу, що захищається) [28]. Принцип недискримінації забороняє прийняття рішень на підставі дискреційних повноважень з мотивів раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Судовий контроль за реалізацією дискреційних повноважень органів виконавчої влади є ключовим механізмом забезпечення їх правомірності та захисту прав особи від можливих зловживань адміністративним розсудом. Водночас питання про межі судового втручання у дискреційні повноваження залишається одним із найдискусійніших у вітчизняній адміністративно-правовій науці та судовій практиці. Верховний Суд України у своїх рішеннях сформулював підхід, згідно з яким адміністративний суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність критеріям, закріпленим у частині другій ст. 2 КАС України, не втручається у дискрецію суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за цими критеріями [5]. Це означає, що суд не може замінити власним рішенням рішення органу виконавчої влади, якщо останнє прийнято в межах наданих дискреційних повноважень з дотриманням усіх встановлених законом вимог. Така самообмеженість суду у перегляді дискреційних рішень є виявом принципу поділу влади та визнання інституційної компетентності органів виконавчої влади у відповідних сферах публічного управління.

Таким чином, аналіз меж дискреційних повноважень органів виконавчої влади та судового контролю за їх реалізацією дозволяє стверджувати, що баланс між самостійністю виконавчих органів і захистом прав особи є надзвичайно важливим у правовій державі. Визначення чітких нормативних, телеологічних і принципівих меж дискреції є ключовим для забезпечення правомірності адміністративних рішень. Зокрема, нормативні межі повинні бути достатньо точними для запобігання зловживанню повноваженнями, телеологічні межі сприяють досягненню визначених метою законодавця цілей, а принципи розумності, пропорційності та недискримінації служать запорукою справедливості і правового захисту громадян. Важливість судового контролю в цьому контексті не можна переоцінити, оскільки він виступає механізмом гарантування прав людини і запобігає свавіллю органів виконавчої влади. Водночас, межі судового втручання повинні бути чітко визначені, щоб не порушувати принцип поділу влади і не виносити рішення, що належать до компетенції органів виконавчої влади. Таким чином, оптимізація і вдосконалення критеріїв судового контролю за дискреційними повноваженнями органів виконавчої влади має важливе значення для розвитку адміністративного права в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Дискреційні повноваження є необхідним та об'єктивно зумовленим інститутом адміністративного права, який дозволяє

органам виконавчої влади гнучко реагувати на динамічні суспільні відносини, забезпечуючи індивідуалізацію адміністративних рішень та їх відповідність конкретним обставинам справи. Правова природа дискреції полягає не у відступі від принципу законності, а у специфічній формі його реалізації, де законодавець уповноважує адміністративний орган обирати найбільш оптимальне рішення серед законних альтернатив для досягнення публічної мети. Ключовим для розуміння української моделі дискреції є її нормативна регламентація Законом України «Про адміністративну процедуру», який закріпив обов'язок органів влади діяти відповідно до принципів розумності, справедливості та пропорційності, навіть за наявності свободи вибору. Водночас ефективність інституту дискреції залежить від чіткого дотримання нормативних, телеологічних та принципових меж, порушення яких перетворює правомірний розсуд на адміністративне свавілля: Судовий контроль виступає головним запобіжником зловживань, фокусуючись на перевірці дотримання меж повноважень та мети їх надання, без втручання у виняткову компетенцію виконавчих органів.

Перспективи подальших наукових досліджень полягають у глибокому моніторингу практики застосування Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема щодо якості обґрунтування дискреційних рішень адміністративними органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
3. Берназюк Я. Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру». URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/99-%20administrative_procedure_discretion.pdf.
4. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві : презентація. *Верховний Суд*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf.
5. Боровик А. В., Шевчук С. М. Застосування принципів диспозитивності та змагальності в адміністративному судочинстві з метою реалізації права на справедливий суд : монографія. Одеса : Видавничий дім «Юридика», 2023. 184 с. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi77/0057513.pdf>.
6. Верба І. О. Судовий розсуд як позитивний обов'язок адміністративного суду: загально-правовий аналіз. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матеріали наук. семінару (ДДУВС, 10 груд. 2020 р.). Дніпро, 2021. С. 55–59. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/8258/1/17.pdf>.
7. Верховний Суд роз'яснив, у чому полягає дискреційне повноваження. *Судово-юрідична газета*. URL: <https://radako.com.ua/verhovnyj-sud-rozjasnyv-u-chomu-polyagaye-dyskreczijne-povnovazhennya/>.
8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

9. Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskreetsiya-ta-yiyi-mezhi-schogovorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhнародne-zakonodavstvo>.
10. Іщенко Ю. Законодавство про адміністративну процедуру: на що варто звернути увагу. *Law in War*. URL: <https://law-in-war.org/zakonodavstvo-pro-administrativnu-proceduru-na-shho-var-to-zvernuty-uvagu/>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073–X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
14. Лавренко А. І. Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин : дис. ... д-ра філософії : 081 Право. Кропивницький, 2025. 224 с. URL: <https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2025/05/dysertacziya-lavrenko-a.i.pdf>.
15. Лук'янець Д. М. Дискреційні повноваження в контексті правового регулювання адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 111–127. DOI: 10.21564/2414-990X.163.292134.
16. Мельник Г. П. Судовий розсуд (дискреція) як явище правової системи. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2009. Т. 90. С. 44–47. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/bitstreams/69f50df3-5822-4804-87df-021d6fd8265f/download>.
17. Мельник Р. С. Термінологічні проблеми Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4 (39). С. 6–16. DOI: 10.17721/2227-796X.2022.4.01.
18. Новітнє вчення про тлумачення правових актів. Глава XII. Телеологічне і історичне тлумачення, § 96. 2013. URL: <https://textbook.com.ua/pravo/1474611845/s-15>.
19. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>.
20. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.
21. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (станом на 27.04.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
22. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
23. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
24. Рада Європи. Огляд практики Європейського суду з прав людини щодо застосування принципу юридичної визначеності: окремі аспекти / упоряд. І. Кушнір. Київ, 2023. 236 с. URL: <https://rm.coe.int/17-10-web-overview-of-the-practice-of-the-european-court-of-human-righ/1680ad380c>.
25. Резанов С. А. Межі застосування адміністративного розсуду в діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2009. № 5 (32). С. 48–52. URL:

<https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/268e856e-fede-40dc-ba7a-671122806300/content>.

26. Строга Є. О., Довгалюк Ю. М. Судовий контроль за дискреційними повноваженнями органів публічної влади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 188–192. DOI: 10.24144/2788-6018.2022.02.36.

27. Ткач Г. Правова природа дискреційних повноважень органу виконавчої влади. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2003. С. 124.

28. Трихліб К. О. Принцип пропорційності у практиці Європейського суду з прав людини. *Юридична осінь 2017 року* : зб. тез доповідей учасників всеукр. наук. конф. (Харків, 15 листоп. 2017 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 5–9. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14947/1/Trykhllyb_5-9.pdf.

29. Целлер Е., Куйбіда Р., Мельник Р. Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією : звіт / за ред. К. Красовського та І. Черногоренка. Київ : Проект Право-Justice, 2021. 78 с. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/602/a7b/15b/602a7b15b362e496299034.pdf>.

УДК 340.13

DOI: 10.32751/2617-5967-2025-04-16

Матевосян А.

аспірант Інституту держави і права імені

В.М.Корецького НАН України

ORCID ID: 0009-0000-8046-0880

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА КРИТЕРІЇ ВИМІРУ

У статті здійснено комплексний аналіз ефективності механізму реалізації принципу верховенства права як ключової умови функціонування демократичної правової держави. Обґрунтовано ідею, що ефективність реалізації цього принципу не може зводитися виключно до формального нормативного закріплення, а має розглядатися як багатовимірний характеристика, що охоплює нормативно-юридичний, інституційний і соціально-правовий виміри. Доведено, що визначення ефективності механізму реалізації принципу верховенства права потребує системного підходу, заснованого на співвідношенні цілей правового регулювання та реальних результатів його дії у правозастосовній практиці.

Проаналізовано основні теоретичні підходи до розуміння ефективності правового регулювання, зокрема концепцію співвідношення мети і результату, а також можливості застосування аналітичних і кореляційних методів для вимірювання ступеня реалізації правових цінностей. Визначено внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на ефективність механізму реалізації принципу верховенства права, включно з якістю законодавства, інституційною спроможністю судової влади, рівнем правової культури та довіри суспільства до правових інститутів.