

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.59.340298>

УДК 342.9:004.023(477)

А. В. Боксгорн, доктор філософії, доцент
Міжнародний гуманітарний університет
Кафедра державно-правових дисциплін
вул. Фонтанська дорога, 33, Одеса, 65021, Україна
e-mail: avbokshorn@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0787-1717>

ЕВРИСТИКА БАЛАНСУ МІЖ ДИСКРЕЦІЙНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ІМПЕРАТИВОМ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ: ТЕОРЕТИКО- ДОГМАТИЧНИЙ АНАЛІЗ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МОДЕЛЮВАННЯ

Стаття присвячена проблемі визначення меж дискреційних повноважень органів публічної влади, яка в сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні, набуває особливої актуальності. Дискреційні повноваження виступають необхідним правовим інструментом, який дозволяє адміністративним органам приймати рішення у складних, часто непередбачуваних обставинах, коли закон не передбачає єдиного чіткого варіанту дій. Однак надмірна свобода адміністративного розсуду може призвести до зловживань, свавілля, корупційних ризиків, порушення принципу рівності та прав людини. Водночас надмірне обмеження дискреції знижує ефективність і гнучкість державного управління. Таким чином, досягнення належного балансу між адміністративним розсудом та правовою визначеністю є одним із центральних завдань сучасного адміністративного права. Метою статті є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення правових механізмів реалізації дискреційних повноважень органів публічного адміністрування із дотриманням принципу правової визначеності. У дослідженні проведено аналіз наукових підходів до поняття адміністративного розсуду та дискреційних повноважень, їх відмежування та співвідношення. Зокрема, дискреційні повноваження розглядаються як юридично визначена свобода вибору дій у межах закону, в той час як адміністративний розсуд – як інтелектуально-аналітична діяльність суб'єкта публічного адміністрування при ухваленні рішення в межах наданих повноважень. Особливу увагу приділено дослідженню існуючих ризиків застосування розсуду в умовах відсутності чітких критеріїв, що може створити передумови для вибіркового правозастосування, дискримінації та порушення принципу верховенства права. На основі аналізу європейських стандартів, позицій Європейського суду з прав людини, практики Конституційного Суду України та наукових джерел обґрунтовано, що гарантії правової визначеності мають включати чіткість правових норм, передбачуваність наслідків, стабільність правового регулювання та доступність права для його адресатів. У статті запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання дискреції: встановлення чітких меж та критеріїв застосування адміністративного розсуду в законодавстві; розвиток адміністративної доктрини; забезпечення обов'язкового мотивування адміністративних

рішень; посилення судового контролю над застосуванням дискреції з метою запобігання зловживанням владою; формування єдиної судової практики. Зазначено, що тільки за умов комплексної реформи правозастосування, розвитку адміністративної юстиції та посилення ролі принципу належного врядування можливим є досягнення належного балансу між ефективністю адміністративної діяльності та дотриманням принципу правової визначеності.

Ключові слова: адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, публічна адміністрація, межі адміністративного розсуду, правова визначеність, захист прав людини, принцип верховенства права, обґрунтування рішень адміністративних органів, дискреційні повноваження, правова визначеність, публічно-правовий спір.

Постановка проблеми. У системі публічного управління дискреційні повноваження виступають важливим правовим інструментом, що забезпечує органам публічної адміністрації можливість приймати рішення у ситуаціях, коли закон не встановлює єдиного чіткого варіанту поведінки. У сучасних умовах трансформації державного управління та розвитку концепції верховенства права особливої ваги набуває проблема визначення меж адміністративного розсуду, а також забезпечення правової визначеності у діяльності органів виконавчої влади. Остання, виступаючи складовою принципу верховенства права, вимагає чіткого формулювання норм права, стабільності правового регулювання та передбачуваності рішень суб'єктів владних повноважень. Водночас надмірне обмеження дискреційних повноважень може знизити ефективність адміністративної діяльності, позбавити її необхідної гнучкості та адаптивності. Відтак, проблема балансу між адміністративним розсудом і правовою визначеністю є однією з ключових у сучасному адміністративному праві.

Метою статті є надання рекомендацій щодо вдосконалення правових механізмів для досягнення належного балансу між дискреційними повноваженнями та правовою визначеністю в контексті адміністративно-правового моделювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні аспекти та актуальність дослідження проблем теорії та практики реалізації дискреційних повноважень зустрічались 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 та ін. Однак, питання балансу між дискреційними повноваженнями та правовою визначеністю в контексті адміністративно-правового моделювання й досі є актуальним.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення сформульованої мети розглянемо перш за все підходи до розуміння вищезгаданих категорій. В контексті дослідження дискреційних повноважень вважаємо за необхідне відразу відмежувати їх від категорії “адміністративний розсуд”. Адміністративний розсуд і дискреційні повноваження — це близькі, але не абсолютно тотожні поняття. Їх часто використовують як синоніми в юридичній літературі та практиці, проте між ними є деякі нюанси: адміністративний розсуд визначається як право (можливість) органу влади обрати один із кількох законних варіантів рішення у межах наданих повноважень. Йдеться про ситуації, коли закон надає вибір: наприклад, «може застосувати санкцію», а не «зобов’язаний застосувати». Ключ-

човим тут є те, що адміністративний розсуд — це процес прийняття рішення в умовах вибору, коли від суб'єкта залежить оцінка обставин. На нашу думку, заслуговують на увагу наступні теоретичні підходи до визначення сутності розсуду. Н. А. Бааджи визначає адміністративний розсуд як дозволену законом інтелектуально-вольову діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання з метою ухвалення оптимального рішення у справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [1, с. 141]. О. М. Семеній, у свою чергу, розкриває адміністративний розсуд як владу суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і способами, встановленим законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, з подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі [2, с. 137]. В той же час варто відзначити, що неврегульованість критеріїв такого розсуду, наявність підґрунтя для його застосування у вигляді оціночних категорій, може стати причиною зловживань, вибіркового підходу до правозастосування, дискримінації чи порушення принципу рівності перед законом. Що ж до дискреційних повноважень - то це вид повноважень, які надають органу публічної влади можливість діяти на власний розсуд у певних межах, встановлених законом. Тобто це юридична можливість мати варіантність у діях. Ключовим є те, що дискреційні повноваження — це форма надання повноважень, яка передбачає свободу вибору. Відтак, дискреційні повноваження виступають юридичною основою, що дозволяє адміністративний розсуд, а останній визначається їх реалізацією на практиці. Тому це не зовсім одне й те саме, але дуже тісно пов'язані поняття. Обсяг можливостей органів публічної адміністрації обмежується законодавчими нормами, так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вбачається, що такий розсуд не є свавільним, оскільки він реалізується відповідно до цілей правового регулювання, принципів адміністративного права та загальновизнаних стандартів прав людини. Розмитість, неконкретність та неясність меж адміністративного розсуду призводить до недопустимих наслідків, що підриває авторитет і ефективність державної влади, такими явищами як корупція, свавілля чи підміна інтересів тощо. ц

Юридичний словник визначає поняття «дискреційна влада» (від франц. *discretionnaire* — той, що залежить від власного розсуду) 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. Взагалі, за радянських часів вважалось, що теорія дискреції заснована на концепції превалювання доцільності над законністю за умови надзвичайного стану чи особливих обставин, коли досягнення поставленої мети може бути здійснено будь-якими засобами [3, с. 65].

Крім того, розглядаючи межі адміністративного розсуду, варто звернути увагу на Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11.03.1980 р. No R (80) 2, де зазначено, що адміністративний орган влади, приймаючи конкретне рішення, має прагнути досягнення мети, задля якої його наділено відповідними повноваженнями; дотримуватися принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті фактори, які мають відношення до цієї конкретної справи; дотримуватися принципу рівності перед законом, не допускати несправедливої дискримінації; забезпечувати належну рівновагу (пропорційність) між метою рішення та його негативними наслідками для прав, свобод чи інтересів осіб; приймати рішення в межах розумного строку з урахуванням характеру справи; послідовно та узгоджено застосовувати загальні адміністративні приписи, враховуючи конкретні обставини кожної справи [4].

Що ж до правової визначеності, то вона є одним із фундаментальних принципів правової держави та складовою принципу верховенства права. Це визначено п. 41 Доповіді No 512/2009 Венеціанської комісії. В ньому зазначено, що елементами верховенства права разом із юридичною визначеністю виступають: законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом [5].

Сама ж юридична визначеність включає, зокрема: чіткість правових норм; передбачуваність правових наслідків; стабільність правового регулювання; і доступність норм для розуміння особами, на яких вони поширюються. Відзначимо, що доктрина українського права здебільшого однастайна у твердженні, що правова визначеність набуває дедалі більшого значення як фактор, що впливає на сучасний правотворчий та правозастосовчий процес в державі та суспільстві [6, с. 48]. Європейський Суд з прав людини неодноразово зазначав, що право повинне бути сформульоване з достатньою чіткістю, щоб особа могла – у разі потреби, за допомогою консультацій – передбачити, до якої міри та з якими наслідками може бути застосоване конкретне нормативне положення (справа *Sunday Times v. United Kingdom*, 1979). У контексті адміністративного розсуду це означає, що межі дискреції мають бути достатньо окреслені в законі, а практика її застосування послідовною та обґрунтованою. Взаємодія між принципом правової визначеності та наявністю дискреційних повноважень створює правову дилему. З одного боку, гнучкість адміністративного управління є необхідною для реагування на змінні умови, комплексні ситуації, потреби оперативного втручання. З іншого боку, надмірна свобода у прийнятті рішень може створити передумови для суб'єктивізму та порушення законних інтересів громадян. У практиці Конституційного Суду України відзначається, що реалізація дискреційних повноважень не повинна порушувати засад справедливості, пропорційності, рівності та правової визначеності. Вказане свідчить про необхідність обмеження дискреції за допомогою правових, процедурних та судових механізмів. Прикладом такої позиції є Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності)

абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини) [7]. Нам імпонує позиція О. Харенко (через призму поділу адміністративного розсуду на 3 види) [8], який зазначає, що застосування диспозитивного виду, який передбачає надмірну свободу дій, обмежену, лише принципами адміністративного права, є неприйнятним, оскільки така невизначеність створює ризики зловживання дискреційними повноваженнями, формує корупційогенні фактори та сприяє прояв адміністративного свавілля. Що ж до інтерпретаційного розсуду, то ідеальним є його застосування виключно судами – для тлумачення оціночних і нечітко сформульованих понять, а також задля забезпечення єдності судової та адміністративної практики [9, с. 114]. На його думку інтерпретаційний розсуд може здійснюватися виключно в межах судової влади, а не органами публічного адміністрування. Лише так інтерпретаційний розсуд може бути дійсно у правових рамках. В той же час унеможливлення застосування адміністративного розсуду може призвести до наявності ускладнень в реалізації механізму захисту прав людини в принципі. Тут варто відзначити, що судовий контроль за дискреційними рішеннями адміністративних органів є ключовим фактором у забезпеченні дотримання принципу правової визначеності. Суди не повинні підмінювати собою орган адміністративної влади, але мають перевіряти: чи не вийшов орган за межі наданих законом повноважень; чи була дотримана процедура прийняття рішення; чи є рішення обґрунтованим, пропорційним та відповідним публічному інтересу; чи були належним чином враховані права та інтереси особи.

Сьогодні в українському адміністративному праві спостерігається низка проблем у сфері реалізації та контролю дискреційних повноважень. Зокрема: відсутність чітких критеріїв для реалізації дискреції у нормативно-правових актах; низький рівень обґрунтування рішень адміністративних органів; нерозвиненість інституційного механізму внутрішнього контролю; недостатня кількість судової практики, що встановлює стандарти застосування дискреції. Це ускладнює забезпечення правової визначеності та зменшує рівень довіри громадян до органів державної влади.

Висновки і пропозиції. Дискреційні повноваження є необхідним інструментом адміністративного управління, що дозволяє забезпечити адаптивність і ефективність публічної влади. Водночас їх реалізація повинна бути підконтрольною та обмеженою у спосіб, що відповідає принципу правової визначеності, захищає права людини та виключає можливість свавілля. Досягнення балансу між адміністративним розсудом і правовою визначеністю є одним із ключових завдань сучасного адміністративного права України. Для цього необхідна комплексна реформа як нормативної бази, так і практики застосування права, включаючи активну роль судової влади та розвиток адміністративної доктрини. Підсумовуючи вищевикладене для досягнення належного балансу між дискреційними повноваженнями та правовою визначеністю в адміністративному праві України, на нашу думку, доцільно реалізувати такі кроки: забезпечити вдосконалення нормативного регулювання - передбачити в законодавстві чіткі рамки та підстави для використання дискреції, критерії прийняття рішень, а також межі втручання в права громадян; забезпечити подальший розвиток

доктрини адміністративного розсуду через призму формування правових стандартів та концепцій, які можуть бути орієнтиром як для практиків, так і для науковців; забезпечити підвищення прозорості адміністративних рішень: обов'язкове обґрунтування рішень із зазначенням мотивів, фактів, норм права та оцінки обставин; забезпечити посилення ролі адміністративного судочинства шляхом створення сталої практики оцінки реалізації дискреційних повноважень, включаючи визнання зловживання розсудом як підстави для скасування рішення; сприяти покращенню застосування принципу належного врядування в діяльності державних органів.

Список використаної літератури

1. Бааджи Н. А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. № 1. С. 140-143.
2. Семеній О. М. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 6. С. 136-139.
3. Сінельник Р. В. Дискреційні повноваження Президента України в контексті проведення конституційної реформи. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2009. № 1. С. 62-68.
4. Про здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року No R (80) 2. URL: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/573/7873/Dyskretyyini_Povnovazhennia.pdf
5. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf
6. Погребняк С. П. Вимоги до нормативно-правових актів, які впливають з принципу правової визначеності. Вісник АПНУ. 2005. № 3 (42). С. 42-53.
7. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16#Text>
8. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер. 2017. 568 с.
9. Харенко О. В. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Часопис Київського університету права. 2018. № 3. С. 113-116.

References

1. Baadzi N. A. (2016). Guarantees of the legality of the application of administrative discretion in the activities of public administration bodies. South Ukrainian Legal Journal. No. 1. P. 140-143 [in Ukrainian].
2. Semenii O. M. (2017). Signs of administrative discretion in the activities of public administration entities. Entrepreneurship, Economy and Law. No. 6. P. 136-139 [in Ukrainian].
3. Sinelnik R. V. (2009). Discretionary powers of the President of Ukraine in the context of constitutional reform. Bulletin of the Zaporizhia National University. Legal Sciences. No. 1. P. 62-68 [in Ukrainian].
4. On the exercise of discretionary powers by administrative authorities: Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 11 March 1980 No R (80) 2. URL: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/573/7873/Dyskretyyini_Povnovazhennia.pdf [in Ukrainian].
5. Rule of Law. Report adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf [in Ukrainian].

6. Pogrebnyak S. P. (2005). Requirements for regulatory legal acts arising from the principle of legal certainty. Bulletin of the Ukrainian Academy of Sciences. No. 3 (42). P. 42-53 [in Ukrainian].
7. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph seven of part nine of Article 11 of the Law of Ukraine «On State Assistance to Families with Children» (case on the termination of the payment of assistance upon the birth of a child). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16#Text> [in Ukrainian].
8. General administrative law: textbook / ed. I. S. Hrytsenko. Kyiv: Yurinkom Inter. 2017. 568 p. [in Ukrainian].
9. Kharenko O. V. (2018). Administrative discretion in the activities of public administration entities. Journal of the Kyiv University of Law. No. 3. P. 113-116.

Стаття надійшла 04.09.2025 р.

A. V. Bokshorn, Doctor of Philosophy, Associate Professor
International Humanitarian University
the Department of State and Legal Disciplines
33 Fontanska Rd, Odesa, 65021, Ukraine
e-mail: avbokshorn@gmail.com
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0787-1717>

HEURISTICS OF THE BALANCE BETWEEN DISCRETIONARY POWERS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND THE IMPERATIVE OF LEGAL CERTAINTY: A THEORETICAL DOGMATIC ANALYSIS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL MODELING

Summary

The article is devoted to the problem of determining the limits of discretionary powers of public authorities, which in the current conditions of the transformation of the public administration system in Ukraine, is becoming particularly relevant. Discretionary powers are a necessary legal tool that allows administrative bodies to make decisions in complex, often unpredictable circumstances where the law does not provide a single clear course of action. However, excessive freedom of administrative discretion can lead to abuse, arbitrariness, corruption risks, and violations of the principle of equality and human rights. At the same time, excessive restrictions on discretion reduce the efficiency and flexibility of public administration. Thus, achieving the right balance between administrative discretion and legal certainty is one of the central tasks of modern administrative law. The purpose of this article is to develop practical recommendations for improving the legal mechanisms for the exercise of discretionary powers by public administration bodies in accordance with the principle of legal certainty. The study analyzes scientific approaches to the concept of administrative discretion and discretionary powers, their distinction and relationship. In particular, discretionary powers are considered as a legally defined freedom to choose actions within the limits of the law, while administrative discretion is considered as the intellectual and analytical activity of a public administration entity when making decisions within the limits of its powers. Particular attention is paid to the study of existing risks of applying discretion in the absence of clear criteria, which may create conditions for selective law enforcement, discrimination, and violation of the principle of the rule of law. Based on an analysis of European standards, the positions of the European Court of Human Rights, the practice of the Constitutional Court of Ukraine, and scientific sources, it is argued that guarantees of legal certainty should include clarity of

legal norms, predictability of consequences, stability of legal regulation, and accessibility of law for its addressees. The article proposes ways to improve the legal regulation of discretion: establishing clear limits and criteria for the application of administrative discretion in legislation; developing administrative doctrine; ensuring mandatory reasoning of administrative decisions; strengthening judicial control over the application of discretion in order to prevent abuse of power; and forming a uniform judicial practice. It is noted that only through comprehensive reform of law enforcement, the development of administrative justice, and the strengthening of the principle of good governance is it possible to achieve the right balance between the effectiveness of administrative activities and compliance with the principle of legal certainty.

Keywords: administrative discretion, discretionary powers, public administration, limits of administrative discretion, legal certainty, protection of human rights, principle of the rule of law, justification of decisions of administrative bodies, discretionary powers, legal certainty, public-legal dispute.