

Дискреція публічної адміністрації: сутність і правове регулювання

Ірина Володимирівна Бойко*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: ir_boiko@ukr.net

Ольга Миколаївна Соловійова

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

Анотація

Актуальність теми зумовлена значущістю дискреції в діяльності публічної адміністрації. Мета статті полягає в аналізі юридичної природи дискреції, її проявів у публічному адмініструванні. Для її досягнення були поставлені такі завдання: з'ясувати змістове наповнення категорії «адміністративна дискреція»; окреслити правове регулювання здійснення публічною адміністрацією дискреційних повноважень; проаналізувати правила, що діють під час реалізації дискреційних повноважень. Здійснення дослідження стало можливим завдяки використанню комплексу методів наукового пізнання, зокрема, аналітичний метод застосований при вивченні сутності адміністративної дискреції, виокремленні її елементів; узагальнення – при визначенні загальних рис дискреції публічної адміністрації; метод групування – при поділі дискреційних повноважень на види залежно від їх змістового наповнення та особливостей реалізації. Застосування цих методів дало змогу структурувати дослідження та викласти його результати в логічній послідовності. Констатовано, що адміністративна дискреція може реалізовуватися при здійсненні органами виконавчої влади та місцевого самоврядування низки функцій, до яких віднесено підзаконну нормотворчість, вирішення адміністративних справ, укладання адміністративних договорів, вирішення питань проходження публічної служби, інших справ внутрішньо- та зовнішньоорганізаційного характеру. Розглянуто ключові елементи дискреції, якими є повноваження, вибір і рішення, що в сукупності й утворюють юридично значимий інструмент для владного впливу публічної адміністрації. Доведено, що рішення публічної адміністрації, прийняті на підставі адміністративного розсуду, можуть стосуватися обрання різних варіантів поведінки: діяти (приймати рішення) або утриматися від дій (прийняття рішення); діяти (приймати рішення) у формі однієї із запропонованих альтернатив; діяти (приймати рішення), керуючись власним баченням, здоровим глуздом і розсудливо, але при цьому, не виходячи за

межі Конституції та законів України. На підставі проведеного дослідження зроблено висновки та надано рекомендації щодо необхідності дотримання принципів адміністративної процедури при реалізації публічною адміністрацією дискреційних повноважень, особливо значущими серед яких є умови щодо забезпечення законності.

Ключові слова: дискреційне повноваження; розсуд; принципи адміністративної процедури; публічна адміністрація.

Discretion of Public Administration: Essence and Legal Regulation

Iryna V. Boiko*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: ir_boiko@ukr.net

Olha M. Soloviova

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

Abstract

The relevance of the topic is due to the significance of discretion in the activities of public administration. The purpose of the article is to analyze the legal nature of discretion and its manifestations in public administration. To achieve this, the following tasks were set: to clarify the content of the category of "administrative discretion"; to outline the legal regulation of the exercise of discretionary powers by public administration; to analyze the rules that apply during the exercise of discretionary powers. The research was made possible by using a complex of scientific methods, in particular, the analytical method was used to study the essence of administrative discretion and identify its elements; generalization – when determining the general features of the discretion of public administration; grouping method – when dividing discretionary powers into types depending on their content and implementation features. The use of these methods made it possible to structure the research and present its results in a logical sequence. It has been established that administrative discretion can be exercised when executive authorities and local self-government bodies perform a number of functions, including subordinate legislation, resolution of administrative cases, concluding administrative contracts, resolving issues of public service, and other matters of an internal and external organizational nature. The key elements of discretion are considered, which are authority, choice, and decision, which together form a legally significant instrument for the power influence of public administration. It has been proven that public administration decisions made on the basis of administrative discretion may involve the choice of different behavioral options: to act (make a decision) or refrain from acting (making a decision); to act (make a decision) in the form of one of the proposed alternatives; to act (make a decision), guided by one's own vision, common sense and prudence, but at the same time, without going beyond the Constitution and laws of

Ukraine. Based on the research conducted, conclusions were drawn and recommendations were made regarding the need to comply with the principles of administrative procedure when exercising discretionary powers by public administration, especially significant among which are the conditions for ensuring legality.

Keywords: discretionary authority; discretion; principles of administrative procedure; public administration.

Вступ

Основним призначенням публічної адміністрації є вирішення різноманітних за своєю сутністю справ, які об'єднані ознакою здійснення владного впливу з метою забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб, організації функціонування суб'єктів, які наділені владними управлінськими повноваженнями, здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення публічного інтересу. Правовою основою такої діяльності є низка нормативно-правових актів різної юридичної сили (від Конституції України до підзаконних актів), якими регламентовано порядок реалізації публічною адміністрацією владних управлінських повноважень.

Різноманітність функцій і напрямів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлює наявність численних нормативно-правових актів, що регламентують таку діяльність. Попри це, врахувати всі обставини конкретної справи для належного врегулювання порядку її вирішення не завжди можливо. Саме тому публічна адміністрація наділена певною свободою розсуду під час здійснення визначених законом повноважень. Такі повноваження мають назву дискреційних. Вони доволі широко закріплені в законодавчих актах, що визначають повноваження того чи іншого суб'єкта публічного адміністрування.

Мета статті полягає в дослідженні юридичної природи дискреції, її проявів у публічному адмініструванні. Для її досягнення поставлені такі завдання: з'ясувати змістове наповнення категорії «адміністративна дискреція»; окреслити правове регулювання здійснення публічною адміністрацією дискреційних повноважень; проаналізувати правила, що діють під час реалізації дискреційних повноважень.

Огляд літератури

Проблематика адміністративної дискреції протягом багатьох років привертає увагу вітчизняних і зарубіжних учених, юристів і практиків, які по-різному розуміють сам термін, види та межі дискреції, що і пояснює існування різноманітних доктрин застосування дискреції. Загальнотеоретичний аспект дискреції дослідив А. М. Кучук, який констатував, що дискреція – це не лише

формальний механізм правозастосування, а й інструмент досягнення справедливості, гуманізму та правової визначеності [1]. В. А. Колісник розглядав дискреційні повноваження як складові елементи, що входять у дискреційну компетенцію, яка реалізовується через дискреційну владу [2]. У науковій статті авторства І. В. Ковбаса, М. В. Коваля, С. С. Мороз досліджено процедуру використання дискреції в процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства в національному просторі [3]. До питання теоретико-практичних проблем щодо специфічних форм закріплення нормативних підстав застосування дискреційних повноважень в адміністративних правовідносинах зверталися О. В. Муза та М. О. Нестерик [4].

Доволі відомою та цитованою є наукова стаття Charles H. Koch «Judicial Review of Administrative Discretion» [5]. І хоча ця публікація побачила світ у 1986 р., її актуальність і цінність для науки нині залишаються високими.

Також серед іноземних джерел варто згадати статтю Вільяма Ф. Веста «Структурування адміністративної дискреції: прагнення до раціональності та чуйності» [6], наукові розвідки китайських вчених, які розмірковують про дискреційні повноваження при призначенні адміністративних стягнень [7], наукову статтю про зв'язок дискреції з верховенством права [8].

Вельми показовим є те, що в зарубіжних країнах вже обговорюється проблематика застосування штучного інтелекту при реалізації дискреційних повноважень [9].

Упродовж останніх років дискреція також стала тематикою низки дисертаційних досліджень – А. А. Гріня «Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх реалізація» [10], Я. М. Іванченка «Правозастосовча дискреція в умовах соціальної кризи: теоретико-правові аспекти» [11], І. В. Шиндель «Дискреція в діяльності Національної поліції України» [12].

У науковій літературі надано визначення дефініції «адміністративна дискреція», наведені її ознаки, окреслені види дискреційних повноважень публічної адміністрації, крім того, визначені механізми контролю за реалізацією публічною адміністрацією дискреційних повноважень.

Попри це, закріплення Законом України «Про адміністративну процедуру» [13] визначення дискреційних повноважень, а також окреслення «червоних ліній», вихід за які під час реалізації дискреційних повноважень свідчить про порушення адміністративними органами принципу законності, спонукають до подальшого дослідження проблематики адміністративної дискреції.

Матеріали та методи

Предметом наукових розвідок при написанні статті стали нормативно-правові акти, що закріплюють можливість застосування публічною адміністрацією дискреційних повноважень, акти м'якого права, які орієнтують у питаннях дискреційних повноважень, наукові праці, в яких автори аналізували проблематику дискреції. Були застосовані такі методи наукового дослідження: аналітичний – при вивченні сутності адміністративної дискреції, виокремленні її елементів; узагальнення – при визначенні загальних рис дискреції публічної адміністрації; метод групування – при поділі дискреційних повноважень на види залежно від їх змістового наповнення та особливостей реалізації. Застосування цих методів дало змогу структурувати дослідження та викласти його результати в логічній послідовності.

Результати та обговорення

Сутність і зміст адміністративної дискреції

Термін «дискреція» має французьке походження та означає вільний вибір. У науковій літературі стверджують, що вперше цю категорію використано в 1705 р. [14].

За своєю сутністю дискреція є юридичною конструкцією широкого спектру змістового наповнення. Дискреція може мати місце в законотворенні та в політичній діяльності, а також у процесі правозастосування – в публічному адмініструванні й під час здійснення правосуддя. Таку позицію ще в 1986 р. сформулював Charles H. Koch, Jr., який виокремив дискрецію щодо прийняття індивідуальних рішень, виконавчу дискрецію та політичну дискрецію [5, с. 471]. Науковець вважав, що виконавча дискреція полягає в наданні органам виконавчої влади повноважень деталізувати та/або розширювати законодавчий акт [5, с. 479]. Політична дискреція є принципово відмінною; при реалізації політичної дискреції органи з великою часткою самостійності формують шляхи розвитку [5, с. 483–484].

Розуміючи комплексність правового явища, ми тим не менш, зосередимо свої наукові розвідки на проблематиці адміністративної дискреції, залишивши поза межами нашого дослідження розсуд законодавця, політичну дискрецію (хоча деякі органи виконавчої влади здійснюють функції політико-правового характеру) та судовий розсуд. Під адміністративною розуміємо таку дискрецію, якою наділено публічну адміністрацію. Зауважимо, що публічна адміністрація здійснює низку функцій, до яких віднесемо підзаконну нормотворчість, вирішення адміністративних справ, укладання адміністративних договорів, вирішення питань проходження публічної служби, інших справ внутрішньо- та зовнішньоорганізаційного характеру.

В основу адміністративної дискреції закладено розсуд публічної адміністрації. Розсуд пов'язують із процесом розмірковування, роздуму. Приймати рішення на підставі розсуду – означає робити це самостійно, на основі власного розуміння та судження.

Отже, категорія «розсуд» має широке тлумачення, проте особливого значення набула саме в юриспруденції. Її використовують як у розмовній, так і у фаховій юридичній мові. Але в обох випадках під розсудом розуміють певну свободу рішень [15, с. 482].

Говорячи про розсуд публічної адміністрації, слід наголосити на тому, що йдеться про можливість вибору правомірної поведінки, тобто такої, яку законодавець дозволяє органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Розсуд публічної адміністрації закріплюється через дискреційні повноваження. Дуже вдало відзначив зв'язок між двома категоріями Б. Шлоєр: «дискреційне повноваження» – це законодавча форма уповноваження на застосування розсуду» [15, с. 486].

У Великій українській юридичній енциклопедії дискреційне повноваження тлумачиться як сукупність прав і обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, що дають можливість на підставі адміністративного розсуду визначити повністю або частково один з альтернативних варіантів здійснення публічного адміністрування, який є найбільш прийнятним у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним суб'єктним складом [16, с. 303]. Таке визначення, на нашу думку, має певну юридичну ваду – обов'язок суб'єкта публічного адміністрування не може полягати в можливості обрання варіанта поведінки, вибір – це завжди наслідок реалізації права. У контексті дискреції варто наголосити на тому, що дискреційне повноваження – це право, а не обов'язок.

Питання про сутність дискреції стало предметом наукового висновку Верховного Суду [17]. Потреба у відповіді на це питання зумовлена різними підходами суддів до розуміння дискреції в діяльності суб'єктів владних повноважень. У цьому документі зроблено аналіз значної кількості наукових праць і дано висновки щодо сутності дискреції та дискреційних повноважень. Основні висновки зводяться до такого: дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти, чи не діяти, а якщо діяти, то в обранні варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі, відсутність необхідності узгодження варіанта вибору із будь-ким; дискреційне повноваження закріплюється в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі, нормі із невизначеною гіпотезою;

при реалізації дискреційного повноваження суб'єкт владних повноважень зобов'язаний поважати основоположні права особи, додержуватися: конституційних принципів; принципів реалізації відповідної владної управлінської функції; принципів здійснення дискреційних повноважень; змісту публічного інтересу; положень власної компетенції; вказівок, викладених у інтерпретаційних актах; фахових правил, закріплених у нормативних актах; адміністративної практики; судової практики; процедурних вимог.

Схожих висновків дійшов А. А. Грінь у дисертаційному дослідженні «Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх реалізація». На думку науковця, дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов'язків, закріплених адміністративним законодавством, для виконання покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають йому певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом [10, с. 8–9].

Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, дискреційними є повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин [18]. Хоча цей акт не є частиною вітчизняного законодавства, адже має характер «м'якого права», проте він виконав роль орієнтира щодо розуміння категорії «дискреція».

У вітчизняному законодавстві спроба розтлумачити термін «дискреційне повноваження» вперше була зроблена в Методології проведення антикорупційної експертизи ще в 2009 р., а потім в оновленій редакції цього документа, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5 [19]. У Методології визначено дискреційні повноваження через сукупність прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що дають 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, проектом нормативно-правового акта.

15 грудня 2023 р. набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», в п. 7 ч. 1 ст. 2 якого дискреційне повноваження визначено як повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один

із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. Із цього тлумачення можна виокремити три ключових чинники, які в сукупності утворюють юридичний зміст дискреційного повноваження.

Перший – *повноваження*, що має владну природу, його наявність дає можливість здійснювати вплив на інших суб'єктів. Повноваження є частиною компетенції публічної адміністрації, охоплює право й обов'язок органу або його посадової особи, проте в площині дискреції йдеться про повноваження як право адміністративного органу. Друге – *вибір* як процес надання переваги одній із декількох альтернатив, який може включати обмірковування та прийняття рішення. Третє – можливість вибору *рішення*.

Категорія «рішення» є доволі широкою за своїм змістовим наповненням. Навіть у Законі України «Про адміністративну процедуру» йдеться про два види рішень – адміністративні акти, якими завершується розгляд справи, та процедурні рішення, які мають на меті вирішувати проміжні питання здійснення провадження.

Рішення передусім асоціюється з розпорядчим документом, який приймається за результатами розв'язання будь-якого питання та який може бути письмово оформлений.

Відзначимо, що у Великій українській юридичній енциклопедії рішення розтлумачено як кінцевий вирішальний результат розумової діяльності щодо розв'язання визначених проблем, завдань, задач, відповідно до певних умов, правил, знань, вмінь, який знаходить своє відображення у певному оформленні [16, с. 822].

Проте цю категорію можна розуміти ширше. Це результат будь-якої розумової діяльності, який розв'язує питання, проблему, і може змінити ситуацію, стан справ, правовідносини, статус осіб.

У своїй діяльності публічна адміністрація постійно приймає рішення – як ті, що остаточно розв'язують справу, так і ті, що дозволяють прямувати до такого вирішення.

У діяльності публічної адміністрації рішення можуть стосуватися вибору різних варіантів поведінки.

Так, орган може вирішити – діяти або ж не діяти. Навіть у разі обрання варіанта бездіяльності, орган приймає про це рішення. При цьому не обов'язково таке рішення оформлюється документом (зазвичай не оформлюється). Як правило, можливість такого вибору юридично закріплюється через слова

«може», «має право». Приміром, у ч. 1 ст. 26 Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначено, що адміністративний орган може звернутися за адміністративною взаємодопомогою до іншого адміністративного органу. Цю норму можна тлумачити так – адміністративний орган має вибір або звернутися за взаємодопомогою, або не звертатися. Звісно, орган буде оцінювати потребу у взаємодопомозі, але в будь-якому разі, прийматиме рішення про те, як йому слід вчинити – звернутися до іншого органу або утриматися від звернення за допомогою. Інший приклад – у ч. 1 ст. 44 Закону України «Про Національну поліцію» [20] встановлено, що поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом. У цьому випадку теж маємо закріплення можливості вибору поліцейським варіанта його поведінки – або застосовувати фізичну силу, або ж утриматися від цього. При цьому поліцейський бере для себе рішення про варіант своєї поведінки, будь то активні дії або ж бездіяльність щодо застосування фізичної сили. Без прийняття рішення як наслідку розв'язання питання, як діяти в конкретній ситуації, неможливий подальший перебіг відносин.

Отже, категорія «рішення» є універсальною, за допомогою якої можна описати результат розв'язання будь-якого завдання або проблеми. У цьому контексті зазначимо, що публічна адміністрація має можливість у передбачених законом випадках обирати – діяти або ні. Отже, слід резюмувати, що бездіяльність може бути наслідком прийняття уповноваженим суб'єктом рішення утриматися від активної поведінки – вчинення дії або прийняття рішення.

Принагідно зазначимо, що залежно від правових підстав бездіяльність можна поділити на правомірну та протиправну. В першому випадку вона є результатом реалізації дискреційного повноваження (за умови дотримання вимог (принципів), встановлених законодавством), у другому – порушенням вимог закону щодо прийняття рішення або вчинення дії.

Отже, дискреція може полягати у виборі прийняти рішення (вчинити дію) або утриматися від активної поведінки (прояві бездіяльності). В основу такого вибору, як правило, закладено оцінювання публічною адміністрацією ситуації, потреб, необхідності, спроможності, важливості питання тощо.

Варто наголосити, що вибір одного з двох варіантів поведінки не завжди свідчить про наявність в органу влади дискреційного повноваження. Так, за

результатами розгляду справи за заявою особи про державну реєстрацію, видачу ліцензії, дозволу тощо орган, що розглядає це питання, може прийняти теж одне з двох рішень характеру – задовольнити заяву (zareєstrувати, видати дозвіл, ліцензію тощо) або відмовити в задоволенні заяви. При цьому правомірним буде лише одне рішення – якщо заявником дотримані всі вимоги законодавства, то рішення у справі має бути позитивним, якщо ж заявник не відповідає певним умовам або не подав усі необхідні документи чи навів недостовірні дані (за умови, що він не усунув ці недоліки при залишенні заяви без руху) – відмовити. У цьому прикладі орган не наділений дискрецією ухвалювати рішення на свій розсуд, обираючи його варіант.

Важливо зауважити, що вибір варіанта діяти або не діяти орган має, коли законодавець за ним закріпив можливість оцінювати ситуацію, обставини. У нормативно-правових актах це описується через категорії «якщо є необхідність», «за потреби» тощо. Приміром, у Законі України «Про адміністративну процедуру» закріплено можливість відкликати адміністративні акти з мотивів суспільної необхідності (ст. 88). Остання категорія є оціночною, отже, якщо адміністративний орган вирішить про її наявність, то може ініціювати провадження з припинення адміністративного акта у такий спосіб, як відкликання.

Іншим проявом дискреції є можливість вибору одного з декількох варіантів рішення, межі якого окреслені законодавцем. Приміром, у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) більшість санкцій, які можуть бути застосовані до особи, визначені через закріплення їх видів та/або розмірів. Такий підхід законодавця цілком виправданий, адже надає органу можливість врахувати при призначенні стягнення обставини конкретної справи, зокрема, пом'якшуючі й такі, що обтяжують, особу порушника тощо. У таких випадках орган, що розглядає справу, суворо обмежений – він не може призначити стягнення інше, ніж передбачено санкцією статті, або поза встановленими статтею КУпАП розмірами. Про це маємо прямий припис у ст. 33 КУпАП: «Стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених цим Кодексом та іншими законами України» [21].

У наведених прикладах присутній також елемент оцінювання, адже у ст. 252 КУпАП зазначено, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Найбільш широко адміністративна дискреція виявляється в тих випадках, коли законодавчим актом вона закріплюється через формулювання на

кшталт «забезпечує», «організовує», «розробляє» тощо. За такого правового регулювання важливий результат діяльності публічної адміністрації, те, на що вона спрямована, тобто мета, для досягнення якої повноваження надано. Приміром, місцеві державні адміністрації забезпечують ефективно використання природних, трудових і фінансових ресурсів (п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [22]). Отже, орієнтиром для діяльності цих органів є стан ефективності, а як його досягти, місцева державна адміністрація має вирішити самостійно. Для забезпечення реалізації таких повноважень публічна адміністрація може вживати різних заходів, у тому числі організаційного характеру – проведення роз'яснювальної роботи, навчання, виділення матеріальних ресурсів тощо.

Іншим прикладом широкого прояву дискреції є повноваження щодо прийняття підзаконного нормативно-правового акта та визначення його змісту. При нормотворенні публічна адміністрація має певну свободу розсуду, яку теж можна визначити як дискрецію. Це має місце у випадках, коли орган влади вирішує, чи приймати йому нормативний акт. Приміром, у Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України [23] закріплено за цим органом повноваження здійснювати нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції. Це означає, що Міністерство має право самостійно вирішувати, які підзаконні нормативно-правові акти потрібно прийняти для того, щоб правове регулювання певної сфери діяльності було повністю внормовано. Також, здійснюючи ці повноваження, органи влади певною мірою вільні встановлювати зміст правил поведінки в окремій сфері, проте їх правотворчість обмежена приписами Конституції та законів України. Органи місцевого самоврядування, приміром, розробляють та приймають правила благоустрою населених пунктів, правила торгівлі на ринках. Зміст цих нормативно-правових актів може бути відмінним у різних громадах, це залежить від бачення органу місцевого самоврядування того, якими мають бути правила.

Окремим проявом дискреції публічної адміністрації є можливість реалізації так званої «установчої» функції. Так, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [24] міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Таке положення Закону дозволяє Кабінету Міністрів України на свій розсуд, міркуючи з огляду на доцільність, зважаючи на фінансові спроможності тощо, вирішувати, які центральні органи виконавчої влади будуть створені, які реорганізовані, а які ліквідовані.

В основу дискреційних повноважень закладено елемент оцінювання публічною адміністрацією обставин, ситуації, поведінки тощо. Саме вони є підґрунтям міркування для ухвалення рішення на підставі дискреційного повноваження.

Правове регулювання здійснення дискреційних повноважень публічною адміністрацією

Оскільки дискреційними повноваженнями наділена публічна адміністрація, то основні положення про засади її діяльності сформульовані в ч. 2 ст. 19 Конституції України – 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, а також у ст. 3 – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Ми вже зазначили, що в Україні є два нормативно-правові акти, які закріплюють положення щодо дискреційних повноважень. Проте ці акти спрямовані на врегулювання різних правових відносин.

Методологія проведення антикорупційної експертизи визначає типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупційо-генних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів. Цей акт розроблений для Міністерства юстиції України як орієнтир для проведення антикорупційної експертизи при здійсненні державної реєстрації нормативно-правових актів.

Закон України «Про адміністративну процедуру» має доволі широке коло свого застосування, його положення регулюють відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які здійснюють функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо прийняття, а в деяких випадках і виконання адміністративних актів.

У Методології проведення антикорупційної експертизи припис, що встановлює дискреційні повноваження, розглядається як корупційо-генний фактор. А тому Міністерство юстиції України акцентує, на що треба звернути увагу в нормативно-правовому акті, щоб зрозуміти, чи допускає цей акт можливість зловживання дискреційними повноваженнями. Отже, в Методології не закріплено жодних правил, яких має дотримуватися публічна адміністрація під час реалізації дискреційних повноважень.

Натомість, у Законі України «Про адміністративну процедуру» не лише закріплено тлумачення категорії «дискреційне повноваження», а й містяться окремі положення щодо умов забезпечення законності при реалізації адміністративним органом дискреційних повноважень.

Законодавчі вимоги щодо здійснення дискреційних повноважень

Оскільки в основу дискреційних повноважень закладено розсуд, то й унормувати порядок їх реалізації не є можливим. Проте, у Законі України «Про адміністративну процедуру» окреслено певні правила, яких має дотримуватися адміністративний орган, коли ухвалює рішення або діє на підставі дискреції. Такі правила зафіксовані в ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» і є умовами забезпечення законності при здійсненні адміністративними органами дискреційних повноважень. Забезпечення законності передусім є запобіжником від свавілля представників публічної влади, тож, надзвичайно важливе у випадках, коли адміністративний орган діє на власний, але наданий йому законом, розсуд.

Перша умова забезпечення законності – дискреційне повноваження має бути передбачено законом. У цьому положенні саме й відображено конституційну вимогу до публічної влади діяти на підставі повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Законодавець утвердив, що дискреційне повноваження має бути закріплено законом, адміністративний орган не може діяти на свій розсуд, якщо це законодавчо не передбачено. Отже, посадовцям органів виконавчої влади та місцевого самоврядування слід глибоко розуміти природу й сутність дискреційного повноваження, щоб розпізнавати і характеризувати його саме таким. На це звернув увагу Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Олссон проти Швеції» від 24.03.1988 р., зазначивши, що запорукою правильного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців [25].

Друга умова теж є продовженням конституційного положення – дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом. У тих випадках, коли норма закріплює межі або спосіб поведінки, адміністративний орган має дотримуватися цих вимог. Це важливо, приміром, при призначенні адміністративного стягнення (ми про це писали вище).

Третя умова – правомірний вибір має бути здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним Законом України «Про адміністративну процедуру». Це положення узгоджується із Рекомендацією № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно

реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, в якій закріплено, що під час реалізації дискреційних повноважень адміністративний орган не переслідує мети, відмінної від тієї, задля якої його наділено такими повноваженнями. Приміром, при ініціюванні провадження з відкриття адміністративного акта з мотивів суспільної потреби адміністративний орган зобов'язаний зважати на мету такого повноваження – забезпечення публічного інтересу (під яким розуміють інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби), на що й має бути спрямовано вирішення питання про припинення дії адміністративного акта. Так, якщо особа отримала дозвіл на будівництво об'єкта нерухомості, а згодом виникла нагальна суспільна потреба використати земельну ділянку, на якій ведеться будівництво, для інших потреб або звільнити її з міркувань забезпечення безпеки, то лише ці причини та цілі забезпечення загального блага можуть бути метою, з якою здійснюється відкриття дозволу на будівництво.

Що стосується відповідності принципам адміністративної процедури, то наведемо найбільш значущі для реалізації дискреційних повноважень.

Так, верховенство права є фундаментальним орієнтиром при реалізації адміністративними органами дискреції. Ж. Картьє підкреслила, що «адміністративний розсуд, належним чином застосований, не тільки сумісний із конкретним розумінням принципу верховенства права, а й може стати засобом, який дозволяє виконавчій владі висловлювати свою відданість цьому принципу» [8, с. 313].

Передусім цей принцип виявляється через обов'язок органу зважати на права, свободи та законні інтереси людини, які для держави є найбільшими цінностями. Так, при вирішенні питання про визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган має брати до уваги довіру особи до збереження чинності адміністративного акта. У ч. 3 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено, що протиправний адміністративний акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним.

У таких випадках адміністративний орган, оцінюючи, чи переважає законний інтерес особи до збереження чинності адміністративного акта над публічним інтересом, реалізує дискреційне повноваження щодо прийняття одного з двох рішень – визнати недійсним адміністративний акт або залишити його чинним.

Принцип пропорційності вимагає при вирішенні адміністративної справи дотримуватися балансу між приватними та публічними інтересами. Це може виявлятися через прийняття адміністративних актів з умовами (або додатковими положеннями). Так, адміністративний орган, надаючи дозвіл на будівництво, може зобов'язати забудовника здійснювати підвезення будівельних матеріалів не центральною вулицею, а об'їзним шляхом, зважаючи на потреби мешканців прилеглих територій. Або ж видаючи дозвіл на видобуток природних копалин на території громади, адміністративний орган може зобов'язати підприємця провести до населеного пункту водогін, якщо є ризики зникнення води від видобутку природних копалин. Зауважимо, що в частині вирішення питання про надання дозволу або відмову в його наданні в адміністративного органу дискреція відсутня. Натомість, при вирішенні питання про додаткові положення, які можуть бути додані до основного рішення, адміністративний орган має свободу вирішити питання про покладення на адресата певних обов'язків або ж встановлення умов, за яких дозвіл буде надано. При цьому адміністративний орган буде оцінювати потреби заінтересованих осіб, їх позицію по справі, знаходячи баланс між приватним і публічним інтересом. Закон України «Про адміністративну процедуру» у ст. 71 закріплює таку можливість: «Резолютивна частина адміністративного акта у випадках, визначених законодавством, може містити додаткові положення».

Під час реалізації дискреційних повноважень важливо забезпечити безсторонність і неупередженість із боку адміністративного органу. Адже неправомірна заінтересованість його посадової особи в результатах розгляду та вирішення справи може бути підґрунтям для зловживань, особливо у випадках здійснення дискреції.

Однакове ставлення до осіб, тобто забезпечення принципу рівності, сприятиме тому, що дискреційні повноваження будуть реалізовані належним чином.

Крім того, обов'язок діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом, а також діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, й відповідно до законодавства мають бути дотримані адміністративними органами у разі реалізації розсуду.

Мета є тим орієнтиром, для досягнення якого має бути спрямоване рішення, прийняте на підставі дискреційних повноважень. Про її важливість, як правило, наголошується в законодавчих актах. Для прикладу, в Законі Федеративної Республіки Німеччина зазначено, якщо орган уповноважений діяти на свій розсуд, він повинен використовувати свій розсуд відповідно до мети дозволу та дотримуватися законних меж розсуду (пар. 40) [26].

Своєчасність як вимога приймати рішення до настання обставин, за яких воно (рішення) може втратити для особи актуальність, вимога здійснювати провадження в найкоротші строки, тобто в межах розумного строку, також є тими принципами, на які мають зважати адміністративні органи, реалізуючи дискреційні повноваження.

Також адміністративні органи мають організувати провадження так, щоб діяти з мінімальними витратами ресурсів, тобто ефективно.

Четверта умова – вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, ухвалених тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків. У ній вміщено два важливих правила для адміністративного органу. По-перше, під час реалізації дискреційних повноважень адміністративний орган має дотримуватися сформованої ним адміністративної практики щодо визначеної категорії справ, тобто, якщо при всіх однакових обставинах орган приймав певне рішення, то й надалі має діяти так само. По-друге, відступ від сформованої практики можливий, але при цьому адміністративний орган повинен навести мотивування такого рішення. Приміром, якщо адміністративна комісія за правопорушення за однакових обставин справи зазвичай накладала на особу штраф у мініальному розмірі, то в подальшому відступ від такої практики можливий лише з обґрунтуванням, яким може бути наявність обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність.

Ці правила покликані забезпечити законність при вирішенні адміністративними органами адміністративних справ щодо фізичних та юридичних осіб. Закон України «Про адміністративну процедуру» обмежує такі правила сферою свого застосування.

Натомість, застосування дискреції при здійсненні інших функцій не врегульовано жодними нормативно-правовими актами. Проте, у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначено, що принципи адміністративної процедури поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не потребує прийняття адміністративних актів. Це положення може слугувати орієнтиром для реалізації дискрецій-

них повноважень публічною адміністрацією поза межами діяльності, на яку поширюється Закон України «Про адміністративну процедуру».

Термін «адміністративна діяльність» не закріплено у вітчизняному законодавстві. У Великій юридичній енциклопедії він тлумачиться як врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів владних повноважень¹, реалізована в адміністративно-правових формах із використанням адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання для реалізації своєї компетенції [16, с. 12]. За такого визначення категорії «адміністративна діяльність» її можна розглядати доволі широко за змістовим наповненням. Можемо констатувати, що вся публічно-владна діяльність публічної адміністрації є адміністративною. Отже, на неї мають поширюватися принципи адміністративної процедури, зокрема, в частині реалізації дискреційних повноважень.

Висновки

Наділення публічної адміністрації дискреційними повноваженнями означає впровадження гнучкості при вирішенні справ, можливості ухвалити оптимальне рішення у справі в тих випадках, коли в законодавстві не передбачено, як треба вирішити питання з огляду на конкретні обставини. В основі дискреції лежить розсуд.

Адміністративна дискреція охоплює можливості вибору публічною адміністрацією варіанта рішення по конкретній справі. Вона виявляється при підзаконному нормотворенні, вирішенні адміністративних справ, укладенні адміністративних договорів, вирішенні питань проходження публічної служби, інших внутрішньо- та зовнішньоорганізаційних справ.

Ключовими елементами дискреції є повноваження, вибір і рішення, які в сукупності й утворюють юридично значущий інструмент для владного впливу публічної адміністрації.

Рішення, які може публічна адміністрація обрати на підставі розсуду, знаходять вияв у таких варіантах:

- діяти (приймати рішення) або утриматися від дій (прийняття рішення);
- діяти (приймати рішення) у формі однієї із запропонованих альтернатив;
- діяти (приймати рішення), керуючись власним баченням, здоровим глуздом і розсудливо, але при цьому, не виходячи за межі Конституції та законів України.

¹ Цей термін можна розуміти в значенні «публічна адміністрація».

При реалізації дискреційних повноважень публічна адміністрація має дотримуватися принципів адміністративної процедури. Особливо значущими є умови щодо забезпечення законності. Крім того, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають зважати на мету, задля досягнення якої дискреційне повноваження їм надано.

Список використаних джерел

- [1] Кучук А. М. Дискреція як загальноправова категорія: пропедевтичний аспект. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 7. С. 1–13. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14768178>.
- [2] Колесник В. А. Дискреційні повноваження органів державної влади як предмет розгляду публічно-правових спорів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 5–6. С. 141–146. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.5-6.141>.
- [3] Ковбас І. В., Коваль М. В., Мороз С. С. До питання про формалізовану фіксацію в законодавстві України терміну «дискреція» як явища, що застосовується в процесі публічного адміністрування та при здійсненні судочинства. *Правові новели*. 2023. № 20. С. 244–251. <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.34>.
- [4] Муза О. В., Нестерик М. О. Характеристика нормативних підстав застосування дискреційних повноважень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 234–237. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/57>.
- [5] Koch C. H. Jr. Judicial Review of Administrative Discretion. *Faculty Publications*. 1986. Vol. 54. No. 4. P. 469–511. URL: <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1569&context=facpubs> (last accessed: 20.07.2025).
- [6] Вест В. Структурування адміністративної дискреції: прагнення до раціональності та чуйності. *Американський журнал політології*. 1984. Vol. 28, No. 2. С. 340–360. <https://doi.org/10.2307/2110876>.
- [7] Wang H., Xu H., Zhou Y., Li X. A Contrastive Evaluation Method for Discretion in Administrative Penalty. *Electronics*. 2022. Vol. 11, issue 9. P. 1388. <https://doi.org/10.3390/electronics11091388>.
- [8] Cartier G. Administrative Discretion and the Spirit of Legality: From Theory to Practice. *Canadian Journal of Law and Society*. 2009. Vol. 24, issue 3. P. 313–335. <https://doi.org/10.1017/S0829320100010061>.
- [9] Covilla J. C. Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Exploring Adaptations and Boundaries. *European Journal of Risk Regulation*. 2025. Vol. 16, Special Issue 1: Special Issue on Charting the Landscape of Automation of Regulatory Decision-Making. P. 36–50. <https://doi.org/10.1017/err.2024.76>.
- [10] Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2019. 256 с.
- [11] Іванченко Я. М. Правозастосовча дискреція в умовах соціальної кризи: теоретико-правові аспекти : дис. д-ра філософії : 081/ Донецьк, ун-т ім. Василя Стуса. Донецьк, 2025. 193 с. URL: <https://abstracts.donnu.edu.ua/issue/view/574> (дата звернення: 20.07.2025).
- [12] Шиндель І. В. Дискреція в діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2025. 213 с. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d152c4b9-d90f-4fbb-a4d8-591f9e3b8405/content> (дата звернення: 20.07.2025).

- [13] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [14] Губська О. Дискреція та її межі: що говорить про це національне та міжнародне законодавство. *Судебно-юридическая газета*. 2020. 14 дек. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskreetsiya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo> (дата звернення: 20.07.2025).
- [15] Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : ВД «Гельветика», 2023. 690 с.
- [16] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. вид.: Тацій В. Я. та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2016. Т. 5 : Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 960 с.
- [17] Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: <https://court.gov.ua/archive/464655/> (дата звернення: 20.07.2025).
- [18] Recommendation No. r (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae> (last accessed: 20.07.2025).
- [19] Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ М-ва юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [20] Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [21] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [22] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [23] Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [24] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 20.07.2025).
- [25] Рішення ЄСПЛ у справі «Олссон проти Швеції» від 24.03.1988. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/09/olsson-protyv-shvetsyy/> (дата звернення: 20.07.2025).
- [26] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Inhaltsübersicht* 25.05.1976. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (last accessed: 20.07.2025).

References

- [1] Kuchuk, A.M. (2023). Discretion as a General Legal Category: Propaedeutic Aspect. *Ukrainian Political and Legal Discourse*, 7, 1-13. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14768178>.

- [2] Kolesnyk, V.A. (2020). Discretionary authorities of government authorities as a subject to public legal disputes. *Investments: Practice and Experience*, 5-6, 141-146. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.5-6.141>.
- [3] Kovbas I.V, Koval, M.V, & Moroz, S.S. (2023) On the question of formalized fixation in the legislation of Ukraine of the term "discretion" as a phenomenon applied in the process of public administration and in the performance of judicial jurisdiction. *Scientific Legal Journal*, 20, 244-251. <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.34>.
- [4] Muse, O.V, & Nesterik, M.O. (2024) Characteristics of regulatory grounds for the application of discretionary powers. *Legal scientific electronic journal*, 6, 234-237. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/57>.
- [5] Koch, C.H., Jr. (1986). Judicial Review of Administrative Discretion. *Faculty Publications*, 54(4), 469-511. Retrieved from <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1569&context=facpubs>.
- [6] West, W.F. (1984). Structuring Administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsiveness. *American Journal of Political Science*, 28(2), 340-360. <https://doi.org/10.2307/2110876>.
- [7] Wang, H., Xu, H., Zhou, Y., & Li, X. A (2022). Contrastive Evaluation Method for Discretion in Administrative Penalty. *Electronics*, 11(9), 1388. <https://doi.org/10.3390/electronics11091388>.
- [8] Cartier, G. (2009). Administrative Discretion and the Spirit of Legality: From Theory to Practice. *Canadian Journal of Law and Society*, 24(3), 313-335. <https://doi.org/10.1017/S0829320100010061>.
- [9] Covilla, J.C. (2025). Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Exploring Adaptations and Boundaries. *European Journal of Risk Regulation*, 16(1), Special Issue on Charting the Landscape of Automation of Regulatory Decision-Making, 36-50. <https://doi.org/10.1017/err.2024.76>.
- [10] Grin, A.A. (2019). *Discretion of the authorized bodies of the executive power and their implementation*. Ph.D. Thesis. Kyiv.
- [11] Ivanchenko, Y.M. (2025). *Law enforcement discretion in conditions of social crisis: theoretical and legal aspects*. Ph.D. Thesis. Donetsk: *Donetsk University named after: Vasyl Stus*. Retrieved from <https://abstracts.donnu.edu.ua/issue/view/574>.
- [12] Shindel, I.V. (2025). *Discretion in the activities of the National Police of Ukraine*. Ph.D. Thesis. Odesa. Retrieved from <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d152c4b9-d90f-4fbb-a4d8-591f9e3b8405/content>.
- [13] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
- [14] Gubska, O. (December 14, 2020). Discretion and its limits: what national and international legislation says about it. *Judicial and Legal Newspaper*. Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/blog/187673-diskretniya-ta-yiyi-mezhi-scho-govorit-pro-tse-natsionalne-ta-mizhnarodne-zakonodavstvo>.
- [15] Melnyka, R.S. (Ed.). (2023). *General administrative law*. (2nd ed.). Odesa: Publishing House "Helvetica".
- [16] Bytyak, Yu.P. (Ed.). (2016). *The great Ukrainian legal encyclopedia*. (Vols. 1-20). Vol. 5: *Administrative law*. Kharkiv: Pravo.
- [17] Scientific opinion on the limits of the discretionary power of the subject of authority and judicial control over its implementation. Retrieved from <https://court.gov.ua/archive/464655/>.

- [18] Council of Europe, Committee of Ministers. (March 10, 1980). *Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities*. Retrieved from <https://rm.coe.int/16804f22ae>.
- [19] Order of the Ministry of Justice of Ukraine No. 1395/5 "On approval of the Methodology for conducting anti-corruption examination". (April 24, 2017). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.
- [20] Law of Ukraine No. 580-VIII "On the National Police". (February 07, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
- [21] Code of Ukraine on Administrative Offenses No. 8073-X. (December 7, 1984). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
- [22] Law of Ukraine No. 586-XIV "On Local State Administrations". (September 4, 1999). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
- [23] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 460 "On the approval of the Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine". (June 30, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>.
- [24] Law of Ukraine No. 3166-VI "On central bodies of executive power". (March 17, 2011). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
- [25] ECtHR decisions in the case "Olsson v. Sweden". (March 24, 1988). Retrieved from <https://precedent.in.ua/2016/04/09/olsson-protyv-shvetsyy/>.
- [26] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Inhaltsübersicht*. (May 25, 1976). Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

Ірина Володимирівна Бойко

кандидатка юридичних наук, доцентка

доцентка кафедри адміністративного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

e-mail: ir_boiko@ukr.net

ORCID 0000-0003-3878-5985

Ольга Миколаївна Соловйова

кандидатка юридичних наук, доцентка

доцентка кафедри адміністративного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

e-mail: o.m.soloviova@gmail.com

ORCID 0000-0003-3801-9113

Iryna V. Boiko

Ph.D. in Law, Associate Professor

Associate Professor of the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77, Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine

e-mail: ir_boiko@ukr.net

ORCID 0000-0003-3878-5985

Olha M. Soloviova

Ph.D. in Law, Associate Professor

Associate Professor of the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77, Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine

e-mail: o.m.soloviova@gmail.com

ORCID 0000-0003-3801-9113

Рекомендоване цитування: Бойко І. В., Соловйова О. М. Дискреція публічної адміністрації: сутність і правове регулювання. *Проблеми законності*. 2025. Вип. 170. С. 198–219. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.170.338076>.

Suggested Citation: Boiko, I.V., & Soloviova, O.M. (2025). Discretion of Public Administration: Essence and Legal Regulation. *Problems of Legality*, 170, 198-219. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.170.338076>.

Статтю подано / Submitted: 11.08.2025

Доопрацьовано / Revised: 16.09.2025

Схвалено до друку / Accepted: 29.09.2025

Опубліковано / Published: 30.09.2025