



УДК 342.9.

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2026-1-19-200-206>

Зінов'єв Н. Е.,

здобувач наукового ступеня PhD,
аспірант кафедри публічного та
міжнародного права Київського
національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана
м. Київ, Україна

ДИСКРЕЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Анотація: у статті досліджено дискрецію в адміністративному праві як одну з ключових категорій сучасного публічного управління, що відображає межі свободи розсуду суб'єктів владних повноважень під час прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано, що в умовах ускладнення адміністративних відносин, розширення сфери публічних послуг, цифровізації управлінських процесів та зростання значення людиноцентричного підходу проблема належного розуміння дискреції набуває особливої актуальності. Зазначено, що дискреційні повноваження є необхідним інструментом ефективної діяльності публічної адміністрації, оскільки дають змогу враховувати конкретні обставини справи, забезпечувати гнучкість адміністративного реагування та адаптувати правозастосування до динамічних суспільних потреб. Водночас наголошено, що дискреція не може розглядатися як свавільна свобода дії, а має здійснюватися виключно в межах закону, відповідно до принципів верховенства права, пропорційності, обґрунтованості, недискримінації, правової визначеності та належної адміністративної процедури.

У роботі проаналізовано доктринальні підходи до визначення поняття дискреції, її ознак, функцій та місця в системі адміністративно-правових категорій. Розкрито співвідношення дискреції з компетенцією, адміністративним розсудом, оціночними поняттями та адміністративною процедурою. Особливу увагу приділено встановленню меж дискреційних повноважень, критеріям їх законного здійснення та формам судового контролю за рішеннями, прийнятими на основі розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Доведено, що ефективність реалізації дискреції безпосередньо залежить від чіткості законодавчого регулювання, якості адміністративних процедур, належного мотивування адміністративних актів і наявності дієвих механізмів оскарження. Зроблено висновок, що дискреція в адміністративному праві повинна розглядатися не лише як інструмент владної діяльності, а і як правовий механізм досягнення балансу між публічним інтересом та захистом прав і свобод людини. Обґрунтовано потребу подальшого вдосконалення законодавства і правозастосовної практики у сфері реалізації дискреційних повноважень з метою запобігання зловживанням та посилення гарантій правомірного адміністрування.

Ключові слова: дискреція, повноваження, органи публічної адміністрації, власний розсуд, адміністративне судочинство, адміністративне право.

ZINOVIEV N. DISCRETION IN ADMINISTRATIVE LAW

Abstract. The article examines discretion in administrative law as one of the key categories of modern public administration, reflecting the limits of the freedom of judgment exercised by subjects of public authority when making administrative decisions. It is substantiated that, in the context of

increasingly complex administrative relations, the expansion of public services, the digitalization of administrative processes, and the growing importance of the human-centered approach, the problem of proper understanding of discretion becomes particularly relevant. It is noted that discretionary powers are a necessary instrument for the effective functioning of public administration, as they make it possible to take into account the specific circumstances of a case, ensure flexibility of administrative response, and adapt law enforcement to dynamic societal needs. At the same time, it is emphasized that discretion cannot be regarded as arbitrary freedom of action, but must be exercised exclusively within the limits of the law, in accordance with the principles of the rule of law, proportionality, reasonableness, non-discrimination, legal certainty, and proper administrative procedure.

The paper analyzes doctrinal approaches to defining the concept of discretion, its features, functions, and place in the system of administrative law categories. The relationship between discretion and competence, administrative judgment, evaluative concepts, and administrative procedure is revealed. Particular attention is paid to determining the limits of discretionary powers, the criteria for their lawful exercise, and the forms of judicial review of decisions adopted on the basis of the judgment of a public administration entity. It is proved that the effectiveness of the exercise of discretion directly depends on the clarity of legislative regulation, the quality of administrative procedures, the proper reasoning of administrative acts, and the availability of effective appeal mechanisms. It is concluded that discretion in administrative law should be regarded not only as an instrument of public authority activity, but also as a legal mechanism for achieving a balance between the public interest and the protection of human rights and freedoms. The need for further improvement of legislation and law enforcement practice in the field of exercising discretionary powers is substantiated in order to prevent abuses and strengthen the guarantees of lawful administration.

Keywords: *discretion, powers, public administration bodies, own judgment, administrative justice, administrative law.*

Постановка проблеми. Дискреція в адміністративному праві - це надане законом право (або можливість) органам публічної влади, їх посадовим особам чи службовцям самостійно приймати рішення, обираючи один із кількох передбачених законом варіантів дій, виходячи з конкретних фактичних обставин, суспільної доцільності, цілей адміністративного впливу та в інтересах публічного блага. Така дискреція має здійснюватися виключно у межах компетенції, визначеної законом, і не може суперечити принципам верховенства права, законності, справедливості, пропорційності, недискримінації та добросовісності.

Метою статті є розкриття дискреції органів публічної адміністрації в адміністративному праві.

Стан дослідження. Дослідження дискреції в адміністративному праві набуває особливої актуальності в умовах розширення повноважень органів публічної влади та зростання ролі управлінських рішень, що приймаються в умовах невизначеності. Окремі питання дискреції в адміністративному праві були предметом дослідження наступних науковців-адміністративістів: А. Коренєв розкривав поняття та зміст судової дискреції в адміністративному судочинстві; К. Колпаков досліджував процесуальну дискрецію в адміністративному судочинстві; Л. Остафійчук - судовий контроль в адміністративному судочинстві і дискреція судів першої інстанції щодо його встановлення; А. Барікова досліджувала питання дискреції в правозастосуванні у фінансовому праві; Н. Задирака досліджувала теоретичні та практичні аспекти дискреції в діяльності адміністративних судів України; А. Грінь наукову увагу приділяє дискреції як особливого елементу повноважень органів виконавчої влади та ін.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно поняття «дискреція» походить від латинського слова “discretion”, що перекладається як «розподіл». Цікавим є також такий

французький еквівалент відповідного слова, як “discretionnaire”, що означає «той, що залежить від власного розсуду» [1, с. 195]. Ю.Г. Барабаш зазначає, що для сучасного розуміння відповідної категорії потрібно звернутися до її англomовного варіанта “discretion”, що перекладається як «здоровий глузд» або ж «свобода розсуду» [2, с. 50].

Правова природа дискреції полягає не в абсолютній свободі дій, а у виборі з-поміж кількох допустимих правом варіантів. Орган не має права ухвалювати довільне чи свавільне рішення - лише таке, що відповідає законодавчим межах і критеріям доцільності. Метою надання дискреційних повноважень є забезпечення гнучкості адміністративного управління, коли жорстке нормативне регулювання є неефективним або надмірно формалізованим. Це дозволяє органу враховувати конкретну ситуацію, соціально-економічні обставини, інтереси особи чи громади.

Адміністративне право, будучи однією з фундаментальних і системоутворювальних галузей правової системи України, володіє широким юридичним інструментарієм та охоплює всі типи правового регулювання. У цьому зв'язку, у правозастосовній практиці не повинно бути перекосів у бік винятково дозвільного або загально-дозвільного підходу. При оцінці дискреційного акту, у тому числі на предмет його відповідності принципам права та критерію розумності, правозастосувач має передусім встановити тип правового регулювання, в межах якого був прийнятий і реалізований відповідний акт. Саме це дозволяє сформулювати обґрунтований висновок щодо допустимості та правомірності перевірюваного рішення.

Особливості застосування дискреції в адміністративному праві значною мірою залежать від типу правового регулювання, в рамках якого здійснюється управлінське рішення. Існують два базових типи: загально-дозвільний («дозволено все, що не заборонено») та дозвільний («заборонено все, що не дозволено»).

У межах загально-дозвільного типу правового регулювання (наприклад, при регулюванні господарської діяльності, надання адміністративних послуг), дискреція органів публічної влади є ширшою. Держава дозволяє суб'єктам адміністративної юрисдикції обирати один із кількох законних варіантів поведінки, орієнтуючись на мету правового регулювання, публічні інтереси та конкретні обставини. Орган публічної влади повинен мати чітке уявлення про межі дозволеного та застосовувати заходи, які прямо не заборонені законом, але відповідають цілям політики, принципам законності, справедливості, пропорційності та розумності.

У межах дозвільного типу правового регулювання (наприклад, у сфері охорони публічного порядку, застосування заходів адміністративного примусу), дискреція значно звужена. Тут органи державної влади діють виключно на підставі закону, тобто тільки в межах чітко визначених правових норм. Усі дії, які не передбачені нормативно-правовими актами, вважаються забороненими. Дискреційні повноваження, якщо й надаються, мають бути обмежені суворими критеріями, а вибір із кількох варіантів рішення має ґрунтуватися виключно на оцінці фактичних обставин, дотриманні процедури, пропорційності заходів та їх правомірності.

Таким чином, в умовах загально-дозвільного підходу дискреція відіграє творчу й ініціативну роль, а в дозвільному – обмежувальну, забезпечуючи суворе дотримання закону та запобігання зловживанням. Розуміння цих особливостей є ключовим для правильного правозастосування, оцінки рішень публічної адміністрації та побудови ефективної системи публічного управління.

У випадку загально-дозвільного типу правового регулювання (дозволено все, що не заборонено), законодавець залишає органу публічної адміністрації значно ширший простір для дискреції. У цьому випадку дозволено все, що прямо не заборонено законом. Однак від суб'єкта владних повноважень вимагається чітке розуміння цілі правового регулювання та допустимих засобів її досягнення, які мають бути співвіднесені з ієрархією джерел права, зокрема — із Конституцією України як актом найвищої юридичної сили.

Дозвільний тип регулювання (заборонено все, окрім дозволеного), навпаки, передбачає, що адміністративний орган діє строго у межах визначених нормативних приписів. У цьому випадку цілі, засоби і межі дій встановлено заздалегідь, і суб'єкту залишається лише обрати один із кількох передбачених варіантів. Але й тут діє принцип розумності, що вимагає врахування фактичних обставин справи та балансу між публічними та приватними інтересами. Навіть при мінімальній дискреції правозастосувач має певну свободу дій, однак лише в межах дозволеного законом простору, із дотриманням вимог пропорційності, неупередженості та справедливості.

Дискреційність в адміністративному праві реалізується в багатьох сферах, зокрема: адміністративна процедура, накладення адміністративних стягнень (попередження або штраф); надання (або відмова в наданні) документів дозвільного характеру; регулювання порядку проведення мирних зібрань; встановлення індивідуальних умов у сфері соціального забезпечення чи державної допомоги та ін. Розглянемо окремі сфери застосування дискреційних повноважень.

Ст.19 Закону України «Про звернення громадян» визначено наступні обов'язки органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, медіа, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [3, ст.19].

Як випливає з наведених положень, посадова особа органу державної влади або місцевого самоврядування, яка уповноважена розглядати звернення громадянина, має право і обов'язок запитувати, зокрема в електронній формі, необхідні для розгляду звернення документи та матеріали в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування або у відповідних посадових осіб.

У цьому випадку закон встановлює загальне правило щодо необхідності й можливості збирання інформації, що має значення для вирішення конкретного питання. Такий підхід до реалізації первинного етапу публічного управління передбачає надання широких дискреційних повноважень службовцям органів державного та муніципального управління при розгляді звернень громадян.

У зв'язку з цим публічний службовець під час збору необхідної інформації зобов'язаний керуватися такими ключовими критеріями:

- 1) повнота - охоплення всієї інформації, що має значення для прийняття рішення;
- 2) достатність - забезпечення обсягу даних, необхідного для обґрунтованого висновку;
- 3) достовірність - перевіреність та відповідність зібраної інформації фактам;
- 4) релевантність (відносність) - безпосередній зв'язок інформації з предметом звернення.

Таким чином, збір інформації в рамках розгляду звернень є не лише технічною процедурою, а й відповідальною адміністративною дією, що потребує дотримання принципів належного управління та забезпечення прав заявників. Ці вимоги до отримання інформації є одним із механізмів обмеження адміністративної дискреції посадової особи при розгляді звернення громадянина та ухваленні за ним законного й обґрунтованого рішення. Водночас слід визнати, що повністю усунути елемент адміністративного розсуду в цьому процесі неможливо. У ході збору управлінської інформації службовець державного або органу місцевого самоврядування осамостійно визначає, яку саме інформацію слід отримати для конкретного адміністративного провадження, який обсяг цієї інформації є необхідним, яка інформація має відношення до справи, а також - оцінює достовірність зібраних даних на власний розсуд.

Збір інформації, що потрібна для прийняття управлінського рішення, тісно пов'язаний із процесом її обробки. Обробка передбачає виконання низки організаційних та технічних дій, які мають на меті підготувати інформацію до подальшого аналізу. Отже, дискреція на цьому етапі проявляється не лише у виборі джерел інформації, а й у способах її інтерпретації та подальшого використання для прийняття рішення в межах адміністративного провадження.

Адміністративна дискреція здебільшого застосовується саме на стадії ухвалення управлінського рішення. Інші організаційні дії, пов'язані з підготовкою проекту рішення, його обговоренням, оформленням, узгодженням, наданням висновку та виданням, перебувають у площині обов'язкового виконання правових приписів, які чітко передбачають необхідність здійснення вказаних дій у певному порядку. Водночас варто визнати, що ухвалення рішення на другій стадії процесу публічного управління, як і прийняття рішення в межах адміністративного правозастосування на третій стадії, збігаються за своїм характером, змістом та значенням у загальній системі публічного адміністрування. Тобто, саме на етапі ухвалення рішення проявляється дискреційний розсуд посадової особи, тоді як інші етапи залишаються регламентованими та підлягають суворому дотриманню нормативно-правових вимог.

Отже, зазначимо, що адміністративна дискреція може виникати практично на всіх стадіях процесу державного управління, за винятком стадії узагальнення проведеної управлінської діяльності та оцінки нової (результуючої) управлінської ситуації. Водночас слід визнати, що на окремих стадіях управлінського процесу дискреція застосовується ширше, тоді як на інших – лише у певних сегментах.

Зокрема, найбільш вираженим є використання дискреції на стадії підготовки проекту рішення та на етапі його ухвалення, включно з такими супровідними діями, як обговорення, погодження, оформлення та видання відповідного рішення. Крім того, елементи дискреційного розсуду можуть простежуватись також на етапі контролю за виконанням прийнятого рішення та в процесі оперативного інформування про результати його реалізації. Такий підхід обумовлений

необхідністю адаптації управлінських рішень до конкретної ситуації, що виникає у сфері публічного адміністрування.

Вперше у нормах ЗАП на законодавчому рівні було закріплено визначення дискреційних повноважень адміністративних органів, та окреслено чіткі умови законності здійснення цих повноважень, а саме: 1) дискреційне повноваження передбачено законом; 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [4]. Важливою умовою законності дискреційних повноважень є вимога законодавця, відповідно до якої вибір рішення повинен здійснюватися без відступлення від попередніх рішень, прийнятих в однакових чи подібних справах та обов'язкова відповідність такого рішення принципам адміністративної процедури. Така норма суттєво обмежує адміністративний орган у здійсненні адміністративного розсуду. Однак саме ця вимога є реалізацією принципу юридичної визначеності, як елемента верховенства права та передбачає надання практиці адміністративного органу значення правозастосовного джерела. Адже дотримання принципу юридичної визначеності передбачає однакове застосування норми права, недопущення можливостей для її довільного трактування та дає можливість учасникам суспільних відносин бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях. здійснення дискреційних повноважень дуже тісно пов'язані наступні принципи адміністративної процедури, такі як: рівність перед законом, обґрунтованість та безсторонність (неупередженість) адміністративного органу [5, с.51-52].

З огляду на вищевикладене, зазначимо, що проблема вседозволеності в системі публічного адміністрування тісно пов'язана з проявами корупції, масштаби якої безпосередньо залежать від обсягу дискреційних повноважень посадових осіб. Таким чином, негативною стороною дискреції є те, що широкий дискреційний розсуд може створювати умови для зловживання владою, коли рішення ухвалюються не на основі закону та об'єктивних обставин, а виходячи з особистої вигоди, упередженості чи політичної доцільності. Це, у свою чергу, підриває довіру громадян до органів публічної влади, ускладнює правозастосування та дискредитує принципи законності й справедливості у сфері державного управління.

Недаремно ще одним із ключових напрямів сучасної адміністративної реформи в Україні стало протидія корупційним проявам у сфері публічного управління. У цьому контексті дискреційні повноваження нерідко сприймаються у негативному ключі, зокрема в межах антикорупційного законодавства. Показовим прикладом є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їхніх проєктів, призначення якої, відповідно до статті 55 Закону України «Про запобігання корупції», полягає в усуненні норм, що можуть створювати передумови для зловживання повноваженнями, а саме — невиправдано широкої дискреції. Так, ст.55 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом.

Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур [6, ст.55].

Переконаний, що така законодавча конструкція покликана запобігти можливості свавільного або суб'єктивного прийняття рішень з боку посадових осіб, однак водночас створює ризик надмірної формалізації управлінських процесів. Формулювання про «невиправдану широту дискреційних повноважень» залишає широкі можливості для довільного тлумачення, що в окремих випадках може перетворитися на бар'єр для ефективного управлінського реагування. У результаті принцип законності домінує у правозастосовній практиці, витісняючи принципи доцільності, ефективності, пропорційності та розумності, які також є важливими складовими адміністративної діяльності в умовах особливого періоду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юридична енциклопедія. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1999. Т. 2. С. 195.
2. Барабаш Ю.Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1414.pdf>
3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 47. Ст.256.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Гречанюк Р. Принципи адміністративної процедури: юридичний зміст та практичне значення. Актуальні питання тлумачення та застосування Закону України «Про адміністративну процедуру»: збірник тез наукових доповідей учасників навчальної програми «Викладання адміністративної процедури в закладах вищої освіти України». Київ, 2025. 253 с. С.48-54.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст.2056.

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.03.2026

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 19.03.2026

Дата публікації: 17.04.2026