



## СЕКЦІЯ 6 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

### **ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ**

Артеменко І.А., д. ю. н., доцент,  
суддя апеляційного суду Одеської області

Стаття присвячена дослідженню дискреційних повноважень у діяльності органів публічної адміністрації. Розглядається їх суть та характерні особливості. Визначено, що сучасне законодавство охоплює значну кількість нормативно-правових актів, які містять можливість застосування державними службовцями дискреційних повноважень. Встановлено, що органи публічної адміністрації в процесі своєї діяльності не можуть повністю виключити застосування дискреційних повноважень, оскільки реалізація нормативно-правових актів та інші напрями діяльності вказують на необхідність індивідуалізації їх застосування. Наголошено, що дискреційні повноваження мають бути обмежені рамками чинного законодавства. Невиправдане їх розширення сприятиме збільшенню різних негативних явищ, включаючи корупцію та зловживання владою.

**Ключові слова:** *дискреційні повноваження, органи публічної адміністрації, компетенція, нормативно-правові акти, обмеження, корупція, законодавство.*

Стаття посвящена исследованию дискреционных полномочий в деятельности органов публичной администрации. Рассматривается их суть и характерные особенности. Определено, что современное законодательство охватывает значительное количество нормативно-правовых актов, которые содержат возможность применения государственными служащими дискреционных полномочий. Установлено, что органы публичной администрации в процессе осуществления своей деятельности не могут полностью исключить применение дискреционных полномочий, поскольку реализация нормативно-правовых актов и другие направления деятельности указывают на необходимость индивидуализации их применения. Отмечено, что дискреционные полномочия должны быть ограничены рамками действующего законодательства. Неоправданное их расширение будет способствовать увеличению различных негативных явлений, включая коррупцию и злоупотребление властью.

**Ключевые слова:** *дискреционные полномочия, органы публичной администрации, компетенция, нормативно-правовые акты, ограничения, коррупция, законодательство.*

#### Artemenko I. A. DISCRETIONAL AUTHORITIES IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: THEORETICAL BASIS AND PROBLEMS OF APPLICATION

The article is devoted to the study of discretionary powers in the activities of public administration bodies. Their essence and characteristic features are considered. It is determined that modern legislation covers a large number of normative legal acts, which include the possibility of discretionary powers by civil servants. It was established that public administration bodies in the process of carrying out their activities cannot completely exclude the use of discretionary powers, since the implementation of regulatory acts and other areas of activity indicate the need to individualize their application. It has been emphasized that discretionary powers should be limited by the legislation in force. Unjustified expansion will contribute to the prosperity of various negative phenomena, including corruption and abuse of power.

**Key words:** *discretionary powers, bodies of public administration, competence, normative legal acts, restrictions, corruption, legislation.*

**Постановка проблеми.** Необхідною умовою демократичного розвитку нашої держави є створення дієвих механізмів, що забезпечують, з одного боку, справжню самостійність і незалежність кожної з гілок влади, а з іншого – їх ефективну взаємодію. Але на шляху до побудови правової держави і громадянського суспільства неминуче виникає безліч соціальних протиріч. Одним із проблемних питань якісної модернізації структури державного управління є застосування дискреційних повноважень у діяльності органів публічної адміністрації.

Реформування органів публічної адміністрації в основному зосереджене на усуненні зайвих і надмірних функцій адміністративних органів, деталізації адміністративних процедур в адміністративних регламентах, конкретизації посадових обов'язків. Усе це у чималому ступені сприяє певному звуженню обсягу дискреційних повноважень державних службовців і тим самим викоріненню їх необ'єктивного застосування.

Безумовно, головним результатом цієї реформи має бути дотримання та захист прав і

свобод громадян. Тим паче, що у застосуванні дискреційних повноважень державний службовець має спиратися на публічний інтерес. Усі негативні прояви застосування дискреції (зловживання владою, корупція) відбуваються не тільки через відсутність законодавчого обмеження цих повноважень, але і в разі недотримання державними службовцями цього публічного інтересу. Це підкреслює доцільність застосування владних повноважень органами публічної адміністрації і спрямування їх на підтримку в державі законності та правопорядку.

Необхідність правового обґрунтування збереження можливості застосування органами публічної адміністрації дискреційних повноважень та виявлення критеріїв об'єктивності їх застосування в цілому і визначили актуальність теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичні положення про сутність та порядок застосування дискреційних повноважень розглянуто у роботах таких науковців, як: О.Т. Боннер, В.М. Дубовицький, В.С. Канцір, В.В. Кожевников, О.С. Лагода, О.О. Малиновський, С.А. Резанов, Ю.П. Соловей, Г.И. Ткач та інших. Здобутки зазначених учених покладені в основу формування розуміння природи дискреційних повноважень та їх застосування органами публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Нинішній рівень правового регулювання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації не дає змоги повною мірою забезпечити дієву та прозору процедуру реалізації прав громадян у відносинах з органами публічної влади [1, с. 12].

О.І. Прищепла зазначає, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, що потребують правового регулювання. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації законодавчих норм на стадії їх застосування [2, с. 16].

У довідковій літературі латинський термін «дискреція» (*discretion*) означає вирішення службовою чи посадовою особою або державним органом будь-якого питання на власний розсуд. Свій розвиток цей термін одержав у процесі застосування дискреційної влади (від франц. «*discretionnaire*» – залежно від особистого розсуду), яка є особливими повноваженнями, що надаються главі держави, уряду або іншому вищому посадовцю щодо дій на власний розсуд, зокрема в надзвичайних обставинах [3, с. 56].

Загалом, сутність дискреційних повноважень розглядалася багатьма вченими. Так, В.Г. Лебединський називав дискреційним правом органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, які необхідні для правильного функціонування такої установи чи підприємства. Він вважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [4, с. 134–136].

Французький вчений Г. Бребан зазначив, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, надають їй простір

у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона вправі діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [5, с. 192].

На думку С.А. Резанова, дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом [6, с. 182].

Діяльність органів публічної адміністрації завжди пов'язана з певним ступенем розсуду – свободою вибору одного з декількох варіантів рішень і прийняттям законного, найбільш обґрунтованого та доцільного. Але у сучасних умовах на прийняття цього рішення впливає багато факторів, найбільш важливими з яких є такі:

- динамічний і не завжди прогнозований розвиток суспільних відносин не дозволяє законодавцю повною мірою та максимально швидко і детально вдосконалювати нормативно-правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації;

- проблема є не тільки в обґрунтуванні необхідності існування дискреційних повноважень, але і в питанні про їх оптимальний обсяг, межі та гарантії дотримання законності у разі застосування.

Роль дискреційних повноважень у професійній діяльності державних службовців, безумовно, двояка. Неоднозначність в оцінці ролі цих повноважень зумовлена їх складністю, немінучістю та суперечливістю. Нині навряд чи в науковому середовищі знайдеться настільки категоричне бажання асоціювати їх тільки з позитивними або тільки з негативними наслідками. І це абсолютно виправдано, оскільки дискреція суб'єкта, який наділений владними повноваженнями незалежно від сфери його діяльності, завжди може бути пов'язана із загрозою зловживання, використання її у власних інтересах.

Реалізація адміністративно-правових норм, прийняття владного рішення та вчинення інших управлінських дій відіграють важливе значення. Дискреційні повноваження повинні мати неодмінно позитивне значення, пов'язане перш за все з тим, що уповноважений суб'єкт має певний ступінь свободи для більш якісного та ефективного впливу на об'єкт управління з метою реалізації прав і свобод громадян. Спираючись на публічний інтерес, органи публічної адміністрації в процесі виконання адміністративних процедур реалізують владні повноваження, які спрямовані на підтримку в державі законності та правопорядку.

Адміністративні процедури мають бути закріплені в адміністративних регламентах, під час розроблення яких встановлюються і терміни, і послідовність цих процедур, які передбачають оптимізацію (підвищення якості) виконання державних функцій. Головний позитивний момент впровадження адміністративних процедур у діяльність державних



службовців – це вплив на процес реалізації дискреційних повноважень у правозастосуванні. Адміністративні процедури сприяють не стільки взаємодії органів публічної адміністрації з громадянами та організаціями, хоча і це важливо, скільки тому, що така взаємодія зачіпає права, свободи і законні інтереси громадян та організацій.

Деталізація виконання державними службовцями своїх повноважень за допомогою адміністративних процедур або виключає повністю дискрецію під час правозастосовної діяльності, або значно звужує її межі. Хотілося б відзначити, що допустимість «широкого» використання дискреційних повноважень у внутрішніх правовідносинах органів публічної адміністрації є певною мірою виправданою. Часом одна і та ж норма закону, яка містить у собі елемент розсуду, в процесі її застосування може діяти по-різному.

Серед основних вимог, що забезпечують винесення правильного рішення в справі, можна виділити дві основні групи:

- під час аналізу фактичних обставин варто ретельно оцінити їх, виділивши серед них ті, які мають юридичне значення, оскільки тільки юридично значимі факти визначають, яку норму варто застосувати в такому разі. У загальному вигляді дослідження фактичної основи справи складається з: об'єктивного, повного і всебічного дослідження обставин розглянутого випадку; встановлення їх юридичного характеру (значення); дотримання всіх вимог закону, пов'язаних з дослідженням фактичних даних;

- під час вибору норми права необхідно здійснити такі дії: визначити галузь права, що регулює подібні відносини; вибрати норми, що передбачають близькі, суміжні випадки; встановити ту норму, що розрахована на ці відносини, тобто визначити родовий, видовий і безпосередній об'єкти. Вибрати належну норму права означає дати правильну юридичну кваліфікацію (оцінку) розглянутому випадкові. Таким чином, визначення юридичної основи справи означає правильний вибір і встановлення справжнього тексту правової норми, що розрахована саме на ці обставини. При цьому обрана норма має бути чинною і не суперечити закону [7, с. 34–35].

Також варто зазначити, що свої обов'язки орган публічної адміністрації виконує перед державою, водночас права він реалізує щодо конкретних організацій і фізичних осіб. Отже, державні службовці можуть зловживати обов'язками, які мають виконувати перед державою, і в цьому разі порушується публічний інтерес. Таким чином, зловживаючи правом заявника, державні службовці порушують публічний інтерес, що є негативною стороною в застосуванні ними дискреційних повноважень.

Застосування дискреції органами публічної адміністрації – це момент розсуду, галузь повноважень, у яких особі, що приймає рішення, дається деяке право вибору. Тут усе залежить від ступеня свободи дій, що може бути різноманітною: від деякого елемента власного судження, необхідного для інтерпретації і застосування загальних стандартів,

до відкритої пропозиції посадової особи прийняти таке рішення, яке вона вважає найкращим у цій ситуації. Відповідно, було б неправильним вважати дискрецію іншою групою процесів, ніж застосування загальних стандартів. Вони настільки тісно пов'язані один з одним, що в деяких випадках точніше було б вважати, що між ними існує дуже заплутаний зв'язок, а дискреція властива самій ідеї застосування загальних стандартів. Дискреція в цьому змісті, звичайно, зустрічається в адміністративних ситуаціях, коли, наприклад, міністру надане право приймати ті рішення, які він вважає необхідними, або організації, що сертифікує, надані повноваження видавати ліцензії в тому разі, коли вона вважає це прийнятним. Якщо щодо прийняття цих рішень додаткові вказівки не даються, у такому разі у влади справді є широка свобода дій [8, с. 116–117].

Проблема відсутності чітких меж цих повноважень, а саме норм, які чітко закріплюють їх права та обов'язки, породжує відсутність реальної відповідальності державних службовців. Чим чіткіше окреслені межі дискреції, тим легше здійснити кваліфікацію правопорушень, за які настає відповідальність державних службовців. Іншими словами, межі дискреційних повноважень сприяють конкретизації відповідальності і тим самим викорінюють такі негативні явища, як зловживання посадовими обов'язками та корупцію.

Дискреційні повноваження – це певний ступінь свободи, що має дуже тонку грань зі свавіллям. Причини, що лежать в основі дискреції державних службовців, дозволяють зробити висновок, що, з одного боку, це явище закономірне і навіть необхідне (якісний управлінський процес неможливий без оперативного та індивідуального регулювання), з іншого – надмірне та з розмитими межами. Все це є свідченням неефективної роботи законодавчої влади та невідповідності букви закону потребам суспільства. Межі дискреційних повноважень закріплюються безпосередньо в нормах права, що регламентують дії (бездіяльність) державного службовця. Свобода вибору його поведінки полягає тільки у виборі варіанту дії (бездіяльності) залежно від конкретної ситуації, але в межах конкретної норми права. Саме публічний інтерес має визначати вибір варіанта дії (бездіяльності) державного службовця в межах, встановлених нормою права, що регламентує такий вибір.

На підставі загального розуміння дискреції як деякої перемінної, присутньої в тому або іншому ступені в більшій частині конкретних рішень, можна виділити декілька досить чітко помітних значень цього поняття:

- дискреція як надання органам публічної адміністрації визначених повноважень, але відсутність стандартів, які спрямовують їх застосування;

- дискреція як інтерпретація загальних стандартів;

- дискреція як дозвіл органу відступати від обов'язкових загальних стандартів.

Хоча і потрібно розрізняти вищевказані значення поняття дискреції, але на практиці вони, звичайно, частково збігаються, і

взаємозалежні одне від одного. Дискреційні повноваження органів публічної адміністрації порушують багато цікавих і важливих для адміністративного права питань. Зокрема, дуже важливо дослідити проблему співвідношення дискреції й ефективності як принципу управління.

Щодо дискреції в правозастосовній діяльності С.А. Резанов робить два загальні зауваження. Перше стосується думки, що зустрічається часто в європейській юриспруденції, що під дискрецією розуміється щось незаконне, що позначає суб'єктивний і довільний підхід. Варто чітко зазначити, що таке уявлення помилкове – дискреція внутрішньо властива будь-якій системі юридичного контролю і є поняттям, що виникло й існує в рамках закону. Навіть у судовій діяльності суддя приймає рішення, керуючись законом і внутрішнім переконанням, змістом якого є саме дискреція, розсуд судді, проте в межах закону. Друге загальне зауваження стосується питання, як дискрецію обмежити і контролювати. І знову стосовно цього в низці континентальних правових систем є тенденція вважати дискрецію «чорним ящиком», куди ніхто не має права проникати. Західні правові системи розробили різноманітні юридичні методи для того, щоб впливати на дискрецію – обмежувати її, структурувати і регулювати її використання [8, с. 117].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що дискреційні повноваження органів публічної адміністрації повинні мати чітко визначені правові межі і відповідати низці стандартів конституційного та адміністративного права – об'єктивності та послідовності у застосуванні. До їх основних ознак можна віднести: законність, дотримання публічного інтересу, наявність встановлених нормативно-правими актами меж їх застосування, можливість вибору суб'єктом під час прийняття оптимального управлінського рішення, вчинення дії або утримання від її вчинення (бездіяльність), наявність специфічного уповноваженого суб'єкта – державного службовця, який обіймає посаду в органах публічної адміністрації.

До основних напрямів удосконалення адміністративного законодавства в контексті оптимізації застосування дискреційних повноважень можна віднести:

– розвиток взаємодії держави і суспільства. Формування цього напрямку і його подальше вдосконалення дозволить застосовувати державними службовцями дискреційні повноваження під контролем суспільства. Потрібно розробити адміністративні регламенти зі взаємодії органів публічної адміністрації із суспільством (публічні слухання, зустрічі державних службовців із громадськістю, прес-конференції, здійснення громадської

експертизи тих нормативно-правових актів (їх проектів), які зачіпають права, свободи й обов'язки людини та громадянина, встановлюють правовий статус організацій, мають міжвідомчий характер, незалежно від терміну їх дії);

– передача окремих повноважень органів публічної адміністрації багатофункціональним сервісним центрам. Сучасне реформування щодо передачі повноважень багатофункціональним центрам показує, що діяльність цих установ дозволила сконцентрувати реалізацію основних функцій держави, зокрема і для звуження (виключення) дискреційних повноважень в цілях дотримання прав і свобод громадян та організацій;

– подальше усунення корупції, бюрократизму, зловживань дискреційними повноваженнями під час реалізації своїх функцій. Цьому сприятиме наявність і подальше розроблення адміністративних регламентів як перший крок на шляху деталізації діяльності державних службовців;

– мотивація до підвищення якості здійснення державними службовцями повноважень. Застосування дискреції перебуває в прямій залежності від якості реалізації своїх повноважень. Своєю чергою якість залежить від професіоналізму державних службовців, від їх освіти і регулярного підвищення кваліфікації;

– вироблення критеріїв об'єктивного застосування державними службовцями дискреційних повноважень. Такими критеріями є публічний інтерес, економічна зацікавленість державних службовців в об'єктивному застосуванні цих повноважень і справедливість застосування. Перші два критерії варто віднести до правових, а останній – справедливості – вважати моральним критерієм.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Артеменко І.А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Форум права: електрон. наук. фахов. вид. 2017. № 5. С. 12–21. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/001-472-5-2017.pdf> (дата звернення: 02.05.2018).
2. Прищеп О.І. Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 183 с.
3. Современный словарь иностранных слов. М.: Рус. язык, 1992. 740 с.
4. Лебединский В.Г. Организация работы в органах прокуратуры. М.: Юрид. лит., 1952. 288 с.
5. Бребан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
6. Резанов С.А. Класифікація адміністративного розсуду: поняття та його види. Митна справа. 2015. № 5. Ч. 2. С. 181–184.
7. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 798 с.
8. Резанов С.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 194 с.