

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.35.07>

ДО ПИТАННЯ ДИСКРЕЦІЇ ЯК СПЕЦИФІЧНОГО КОМПОНЕНТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Білих Ірина Вікторівна,

ад'юнкт

(Одеський державний університет

внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У статті досліджено поняття «дискреція» як специфічний компонент повноважень органів виконавчої влади, його правова природа, соціокультурні джерела та межі застосування в управлінській діяльності. Встановлено, що дискреційні повноваження стають важливим інструментом для прийняття гнучких, ефективних управлінських рішень органами виконавчої влади. Визначено, що у зв'язку із розвитком демократичних процесів та потребою у забезпеченні верховенства права питання дискреції набуває значної актуальності, оскільки вимагає чіткого правового регулювання, аби уникнути ризиків свавілля і зловживань зі сторони влади.

Акцентовано увагу на етимології поняття «дискреція». З'ясовано, що зазначене поняття має іноземне походження, а його використання в українській юридичній науці почало активно розвиватися лише в останні десятиріччя. Визначено, що дискрецію у правовій сфері можна трактувати як можливість органу виконавчої влади діяти на власний розсуд у межах правових норм, що робить її унікальним інструментом для балансування між формальним регулюванням і необхідністю врахування індивідуальних обставин.

Встановлено відмінності між поняттями «дискреція», «адміністративний розсуд» та «дискреційні повноваження». У статті обґрунтовано, що дискреція є правовим механізмом, що надає органам виконавчої влади певний простір для прийняття рішень у межах, встановлених правовими нормами, з одночасним забезпеченням контролю за цими діями.

Проаналізовано практичні аспекти застосування дискреційних повноважень органами виконавчої влади. Підкреслено необхідність удосконалення адміністративного законодавства та розвиток ефективних механізмів контролю, що дозволить забезпечити прозорість прийняття рішень і покращити взаємодію органів виконавчої влади з іншими інститутами державної влади та громадськістю.

Зроблено висновок про те, що дослідження дискреційних повноважень є важливим внеском у теоретичне осмислення механізмів публічного адміністрування, підвищення ефективності правозастосування та забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: дискреційні повноваження, дискреція, органи виконавчої влади, публічне адміністрування, правове регулювання, розсуд, адміністративний розсуд.

ON THE ISSUE OF DISCRETION AS A SPECIFIC COMPONENT OF POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES

Bilykh Iryna Viktorivna,

Adjunct

(Odesa State University of Internal Affairs,
Odesa, Ukraine)

The article examines the concept of “discretion” as a specific component of the powers of executive authorities, its legal nature, socio-cultural sources and limits of application in administrative activities. The author establishes that discretionary powers are becoming an important tool for making flexible and effective management decisions by executive authorities. It is determined that in connection with the development of democratic processes and the need to ensure the rule of law, the issue of discretion is becoming increasingly relevant, since it requires clear legal regulation to avoid the risks of arbitrariness and abuse by the authorities.

The author focuses on the etymology of the concept of “discretion”. It is established that this concept is of foreign origin, and its use in Ukrainian legal science has begun to develop actively only in recent decades. It is determined that discretion in the legal sphere can be interpreted as the ability of an executive body to act at its own discretion within the framework of legal provisions, which makes it a unique tool for balancing formal regulation with the need to take into account individual circumstances.

The author distinguishes between the concepts of “discretion”, “administrative discretion” and “discretionary powers”. The article substantiates that discretion is a legal mechanism which provides executive authorities with a certain scope for decision-making within the limits established by legal provisions, while ensuring control over these actions.

The author analyzes the practical aspects of the use of discretionary powers by executive authorities. The author emphasizes the need to improve administrative legislation and develop effective control mechanisms, which will ensure transparency of decision-making and improve the interaction of executive authorities with other public authorities and the public.

It is concluded that the study of discretionary powers is an important contribution to the theoretical understanding of public administration mechanisms, improvement of law enforcement efficiency and ensuring the rule of law in the activities of executive authorities.

Key words: discretionary powers, discretion, executive authorities, public administration, legal regulation, discretion, administrative discretion.

Постановка проблеми. Дискреція є важливим правовим явищем, що характеризує діяльність органів виконавчої влади в сучасній правовій державі, якою є Україна. Вона є механізмом адаптації правових рішень до реалій суспільного життя, забезпечуючи при цьому ефективність та справедливість публічного адміністрування. У попередніх дослідженнях ми неодноразово вказували на те, що в умовах демократичного суспільства, саме дискреційні повноваження сприяють ефективному виконанню управлінських функцій, адаптації до змінних обставин і врахуванню індивідуальних особливостей конкретних ситуацій. У той же час реалізація дискреційних повноважень вимагає чітких механізмів контролю з метою уникнення зловживань владою. Безумовно, надмірне чи неправильне використання дискреційних повноважень може

призвести до зловживань, порушення прав людини та викликати суспільну недовіру до державних інституцій. Відповідно дослідження цього явища є актуальним і необхідним для вдосконалення механізмів державного управління загалом. У даній науковій роботі вважаємо за необхідне дослідити дискрецію як специфічну компонента повноважень органів виконавчої влади.

Стан дослідження проблеми. Загальні проблеми та актуальність дослідження проблематики дискреційних повноважень органів публічної влади знайшли широке відображення у вітчизняній юридичній науці у роботах: В.Б. Авер'янова, Н.А. Бааджи, Ю.Г. Барабаша, В.М. Бевзенко, М.І. Бойчука, В.М. Венгера, В.В., Горбалінського, А.А. Грінь, О.В. Ільницького, В.А. Колесник, В.К. Колпакова, А.О. Коренева, А.Є. Краковської, Д.А. Красовської, С.С. Ненько, Р.В. Сінельніка, Х.М. Тримбашевської та інших провідних науковців. Однак, залишається частково дослідженим питання дискреції як специфічного компонента повноважень органів виконавчої влади. Разом з тим, слід відзначити, що аналіз законодавства України дає змогу зробити висновок, що хоча поняття дискреції зустрічається в законодавчих актах України, але на сьогодні їх законодавчі дефініції відсутні.

Проблематика дослідження дискреційних повноважень органів виконавчої влади є однією з ключових тем у сфері адміністративного права та теорії управління. Це зумовлено тим, що в сучасних умовах зростає необхідність оперативного прийняття рішень у різних суспільних сферах, що потребує певної свободи у діях органів виконавчої влади. Дискреційні повноваження надають посадовим особам і органам виконавчої влади можливість приймати рішення у межах, визначених законом, залежно від обставин і специфіки конкретної ситуації.

Актуальність зазначеної у даній науковій роботі тематики зумовлена також необхідністю створення чіткого балансу між свободою дій органів виконавчої влади та забезпеченням дотримання прав громадян. Дослідження проблем дискреційних повноважень сприяє розвитку механізмів контролю за їх реалізацією, удосконаленню нормативно-правової бази та підвищенню ефективності функціонування виконавчої влади в цілому.

Мета і завдання дослідження. Метою даної наукової роботи є визначення сутності дискреції як специфічного компонента повноважень органів виконавчої влади, її правової природи, меж застосування та значення для забезпечення ефективного державного управління в умовах верховенства права.

На основі зазначеної мети наукової роботи можна визначити такі завдання:

- 1) проаналізувати поняття та правову природу дискреції;
- 2) визначити сутність і зміст дискреційних повноважень як правового інструменту в діяльності органів виконавчої влади;
- 3) визначити критерії та принципи, що забезпечують правомірність реалізації дискреції;
- 4) проаналізувати проблеми та виклики, пов'язані з використанням дискреційних повноважень в Україні;
- 5) окреслити напрями вдосконалення механізмів правового регулювання та контролю за дискреційними повноваженнями органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Беззаперечно, поняття дискреції є відносно новим для Української незалежної держави. Для того, щоб зрозуміти сутність цього явища, варто звернутися до етимології самого поняття «дискреція». Так, у «Етимологічному словнику української мови» відсутнє зазначене поняття [1]. У свою чергу, вже словник іншомовних слів надає визначення поняття «дискреція» як «вирішення посадовою особою чи державним органом певного питання на власний розсуд» [2, с. 183].

Водночас додатково етимологія говорить нам про те, що поняття «дискреція» походить від латинського слова «discretion», що перекладається як «розподіл». Цікавою є думка про переклад французького слова «discretionnaire», яке означає той, що залежить від власного розсуду [3, с. 195].

Якщо ми звернемо свою увагу на наявність у сучасних інформаційних ресурсах поняття «дискреція», то знайдемо інформацію, яка підтверджує, що воно залишається складним для розуміння. Наприклад, сайт «Словник іншомовних слів» [4] не містить визначення слова «дискреція», хоча зазначає поняття «дискреційний» із такими значеннями: а) делікатний, мовчазний; б) самовільний, той, хто діє на власний розсуд. До вказаного слід додати, що слово «дискреція» вперше з'явилося у 1705 році і походило від німецького слова «diskretion» або польського – «dyskrecja». У перекладі з німецької, польської та французької мов це слово означає «розсуд».

У «Словнику української мови» слово «розсуд» трактується як: а) рішення, висновок; б) розмірковування, роздум. Синонімами до нього є слова «розум» та «роздум». З цього випливає, що реалізація дискреції потребує розсудливого та раціонального підходу від того, хто її застосовує чи приймає рішення. Отже, однозначно визначити походження слова «дискреція» в українській мові досить складно. Проте очевидно, що дослідження сутності явища дискреції та дискреційних повноважень є одним із важливих питань сучасної юридичної науки. Про це свідчить значна кількість наукових праць, присвячених цій темі.

Варто зазначити, що хоча розсуд чи роздум окремої людини самі по собі не створюють правових наслідків, вивчення дискреції має значний публічний інтерес. Юридичні наслідки виникають у момент застосування дискреції суб'єктом владних повноважень, що підкреслює її важливість для правозастосування.

На нашу думку, дискреція в юридичному розумінні означає право органу влади чи посадової особи діяти на власний розсуд у межах, встановлених законодавством. Вона надає суб'єктам владних повноважень можливість самостійно обирати варіант рішення, враховуючи конкретні обставини. З одного боку, дискреція дозволяє враховувати динаміку суспільних відносин, а з іншого – створює простір для потенційних зловживань.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне зупинитися на понятті дискреційних повноважень. Слід відзначити, що поняття «дискреційні повноваження» використовуються у міжнародному законодавстві. Так, у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, прийнятої Комітетом Міністрів 11.03.1980 року визначено, що дискреційні повноваження – це 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 [5].

У законодавстві України визначення поняття «дискреційне повноваження» наведено у Законі України «Про адміністративну процедуру», у якому відповідно до п. 7 ст. 2 під дискреційними повноваженнями законодавець пропонує розуміти повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [6].

У науковому доробку також існують різні підходи до визначення поняття «дискреційне повноваження». Так вітчизняний дослідник Сінельнік Р.В. тлумачить дискреційну владу як надання вищим органам виконавчої влади, судам та іншим органам повноважень діяти на власний розсуд залежно від обставин як у рамках закону, так і поза ними та вказує на міру визначеності повноважень суб'єкта владних повноважень та межі дозволеності відходу від визначеного порядку [7, с. 65]. Авер'янов В.Б.

стверджує, що дискреційна влада – це спосіб реалізації публічної влади, за яким відповідний суб'єкт влади (орган чи посадова особа) застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності узгодження у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами [8, с. 195]. Шатрава С.О. зазначає, що дискреційним правом або дискреційною владою є надана особі свобода діяти на свій розсуд, тобто, оцінюючи ситуацію, обирати один із декількох варіантів дій (або утримуватися від дій) чи один із варіантів можливих рішень [9, с. 277].

У науковій літературі також існує думка, що поняття «дискреційні повноваження», «дискреція» та «адміністративний розсуд» можна використовувати як синоніми, однак із певними застереженнями. Проте інші автори висловлюють заперечення щодо такого підходу, наголошуючи, що ці поняття мають різні соціокультурні витоки, специфічне тлумачення та суттєві відмінності, які сформувалися на практиці [10, с. 24]. Прибічники цієї наукової позиції зазначають, що дискреція, на відміну від розсуду в його загальному розумінні, «заснована на праві й обмежена правовими нормами, представляючи собою правову форму соціально-психологічного явища розсуду» [11, с. 33]. При цьому автори відзначають, що розсуд (у широкому значенні) може як відповідати правовим нормам і принципам, так і не відповідати їм» [11; 12].

Цікавими у цьому контексті є погляди Горбалінського В.В., який вважає, що дискреційні повноваження не слід розглядати як абсолютну свободу адміністративного розсуду. Таке обмеження розсуду у змісті дискреційних повноважень має відбуватися в обмеженні державної влади через гарантію прав людини [13, с. 45].

Ми вважаємо, що поняття «дискреційні повноваження», «дискреція» та «адміністративний розсуд» не є тотожними і маємо власне бачення першого поняття. Під дискреційними повноваженнями слід розуміти юридично визначене право органів виконавчої влади приймати рішення у межах наданої компетенції, вибираючи один із кількох правомірних варіантів дій. Цей елемент повноважень дозволяє органам виконавчої влади забезпечувати оперативність і гнучкість у вирішенні питань, що виникають у процесі реалізації ними публічних функцій.

Відповідно до сучасної теорії права, дискреційні повноваження виникають у ситуаціях, коли законодавець свідомо залишає простір для власного розсуду органу влади, що є необхідним для ефективного управління в умовах непередбачуваних обставин. Наприклад, це може стосуватися визначення доцільності застосування певних адміністративних заходів або прийняття рішень у рамках регуляторної політики.

Правомірність застосування дискреційних повноважень органів виконавчої влади базується на кількох ключових принципах: верховенство права, тобто реалізація дискреції повинна відповідати Конституції та чинним законам України; пропорційність, коли прийняте рішення має відповідати меті, яка переслідується; об'єктивність передбачає, що дії органу влади повинні базуватися на фактах і бути позбавленими суб'єктивності; прозорість, тобто процедура прийняття рішень має бути зрозумілою для суспільства та підконтрольною відповідним державним інституціям. Наявність зазначених принципів забезпечує баланс між оперативністю дій органів виконавчої влади та захистом прав і свобод громадян.

На практиці використання дискреційних повноважень органами виконавчої влади в Україні стикається з рядом проблем. Зупинимося на самих ключових з них. Зокрема, це відсутність чітких меж при здійсненні дискреції, тобто у деяких випадках норми права містять надмірно широкий зміст, що породжує можливості для зловживань зі сторони органів виконавчої влади. Ще одним проблемним питанням є недостатній контроль за реалізацією дискреційних повноважень. Вбачається, що існуючі механізми правового та судового контролю часто є неефективними через складність

доведення порушення зі сторони органу виконавчої влади. Разом з тим, існують певні корупційні ризики, тобто іноді дискреційні повноваження можуть використовуватися для досягнення особистих або корпоративних інтересів, що підриває довіру до органів виконавчої влади.

У напрямку усунення зазначених проблем та підвищення ефективності реалізації дискреційних повноважень, вважаємо за потрібне, запропонувати наступне. По-перше, є необхідність у вдосконаленні законодавства, а саме у чіткому визначенні меж дискреції та критеріїв її застосування у нормативних актах, що сприятиме зменшенню правової невизначеності. По-друге, одним із шляхів удосконалення є запровадження електронної системи моніторингу, яка дозволить використання сучасних технологій з метою забезпечення прозорості прийняття рішень і мінімізації корупційних ризиків. По-третє, існує потреба у підвищенні кваліфікації посадових осіб органів виконавчої влади у формі проведення тренінгів та навчань, що сприятиме кращому розумінню принципів реалізації ними дискреційних повноважень.

Висновки. Таким чином, на підставі викладеного можна зробити висновок, що дискреційні повноваження не є тотожними із поняттями «дискреція» та «адміністративний розсуд». Зазначені повноваження є важливим елементом діяльності органів виконавчої влади, який забезпечує гнучкість та оперативність прийняття рішень. Однак реалізація таких повноважень повинна бути обмежена правовими нормами та супроводжуватися ефективним контролем. Удосконалення механізмів правового регулювання та підвищення рівня прозорості прийняття рішень сприятиме зміцненню довіри суспільства до органів виконавчої влади та забезпеченню належного рівня публічного адміністрування в Україні. Водночас дискреція є інструментом, який дозволяє органам виконавчої влади ефективно виконувати свої функції у таких сферах як адміністративно-правове регулювання, правоохоронна діяльність, соціальна політика.

Список використаних джерел:

1. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 1: А–Г / Ред. кол.: О.С. Мельничук (гол. ред.), І.К. Білодід, В.Т. Коломієць, О.Б. Ткаченко. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наукова думка, 1982. 632 с.
2. Словник іншомовних слів / С.П. Бирик, Г.М. Сютя. Х.: Консум, 2006. 380 с.
3. Юридична енциклопедія. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана. 2001. Т. 2 : К–М. 792 с.
4. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsn.com.ua/sis/index.shtml>
5. Бевзенко В.М., Панова Г.В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації». Київ: Дакор, 2018. 232 с.
6. 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: 10.01.2024.).
7. Сінельнік Р.В. Дискреційні повноваження президента України в контексті проведення конституційної реформи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 62–68.
8. Авер'янов В.Б. Дискреційна влада. *Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 2. К.: Українська енциклопедія*, 1999. 744 с.
9. Шатрава С.О. Дискреційні повноваження працівників ОВС, як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.
10. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис . канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держав. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.

11. Бааджи Н.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. держав. універ. внутр. справ. Одеса, 2020. 246 с.
12. Коршун А.О. Принцип гласності і відкритості діяльності органів судової влади: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2022. 192 с.
13. Горбалінський В.В. Дискреційні повноваження у діяльності публічної адміністрації: підходи до розуміння поняття. *Нове українське право*. 2022. Вип. 4. С. 44–49.