


УДК [342.9+342.9]:340.5

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.4.09>

**Олександр Анатолійович Присяжнюк,**

*кандидат юридичних наук,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ (докторант);*

 <https://orcid.org/0009-0000-3178-6809>,

*e-mail: AlexAnatPris@gmail.com*

---

---

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД  
ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ  
ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПРАВОВІДНОСИНАХ**

---

---

*Сформульовано й охарактеризовано основні шляхи вдосконалення нормативних засад застосування дискреційних повноважень правоохоронними органами в адміністративній діяльності та відповідних правовідносинах. Першочерговим завданням у процесі окресленого завдання та мінімізації несприятливих наслідків рішень, ухвалених під час адміністративного розсуду посадовцями правоохоронних органів, визначено розбудову цілеспрямованої законодавчої політики з оптимізації меж застосування дискреційних повноважень шляхом закріплення необхідних правових меж їх реалізації.*

**Ключові слова:** розсуд, дискреція, повноваження, оцінні поняття, правоохоронні органи.

*Оригінальна стаття.*

**Постановка проблеми**

Сьогодні органи публічної влади, зокрема правоохоронні органи, наділені доволі широким спектром дискреційних повноважень, що зумовлено багатоманітністю і творчим характером їхньої виконавчорозпорядчої діяльності. Так, дискреційні повноваження вказаних вище державних інституцій мають місце при укладенні адміністративних договорів, наданні адміністративних послуг, встановленні правил ліцензування певних видів діяльності, правил дорожнього руху, правил пожежної безпеки, реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, контрольно-наглядовій діяльності, охороні публічного порядку та забезпеченні безпеки, адміністративно-юрисдикційній діяльності, під час проходження служби працівниками правоохоронних органів, їх матеріального забезпечення та притягнення до юридичної відповідальності тощо.

**Стан дослідження проблеми**

У різні часи теоретичні аспекти адміністративної правоохоронної діяльності та можливості застосування дискреційних повноважень

під час її реалізації ставали предметом наукових розвідок таких учених, як А. Комзюк, С. Гусаров, О. Салманова, В. Чабан, О. Волох, В. Венгер, С. Резанов та ін. При цьому, попри значну кількість наукових розвідок, окреслена проблематика і досі залишається предметом жвавих дискусій учених-адміністративістів.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є глибинний юридичний аналіз проблем реалізації дискреційних повноважень правоохоронних органів в адміністративних правовідносинах та встановлення дієвих шляхів удосконалення нормативних засад таких повноважень.

Для досягнення сформульованої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити напрями адміністративних правовідносин правоохоронних органів;

- охарактеризувати проблемні аспекти застосування законодавства під час реалізації правоохоронними органами дискреційних повноважень;

- окреслити проблеми співвідношення застосування адміністративного розсуду з дотриманням конституційного принципу верховенства права;

- сформулювати конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинних нормативних актів, які регулюють застосування дискреції правоохоронними органами під час їхньої адміністративної діяльності.

### **Наукова новизна дослідження**

Оновлено наукові підходи до встановлення механізму застосування дискреційних повноважень правоохоронними органами під час їхньої адміністративної діяльності, вперше сформульовано конкретні пропозиції вдосконалення чинного національного законодавства у вказаній галузі.

### **Виклад основного матеріалу**

Сьогодні широка практика використання дискреційних повноважень державними правоохоронними органами часто призводить до виникнення неоднозначних ситуацій. Це зумовлює гостру потребу у створенні механізмів контролю за їх реалізацією, оскільки такі повноваження безпосередньо стосуються прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією та законами України.

Варто зауважити, що для правоохоронних органів свобода вибору варіантів рішень створює реальні передумови для зловживання розсудом. Очевидно, що дискреційні повноваження в діяльності зазначених інституцій не повинні мати безконтрольний характер і цілком залежати від суб'єкта, який їх застосовує.

Зважаючи на викладене, задля вдосконалення механізму застосування правоохоронними органами дискреційних повноважень в адміністративних правовідносинах виключно важливість набувають питання встановлення правових меж дискреційної влади, оскільки це є невід'ємною складовою принципу верховенства права, адже питання обмеження свавілля держави щодо реалізації та гарантування прав людини є ключовим елементом цього принципу.

Якщо провести ретроспективний аналіз становлення фундаментальних правових постулатів, можна констатувати, що принцип верховенства права був сформований як інструмент противаги деспотичній владі. Як зазначає В. Венгер, обмеження дискреційних (необмежених, надто широких) повноважень є однією з трьох основних підвалин, закладених А. Дайсі в доктрину верховенства права, де наголошується, що «уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, вони обов'язково мають бути хоча б певною мірою обмежені» [1].

Слушною є думка Н. Федіної та М. Поваленої, які зауважують, що принцип верховенства права зобов'язує органи державної влади дотримуватись законів і виключає можливість їх дій на власний розсуд. Це забезпечує передбачуваність заходів, які будуть застосовані в конкретних правовідносинах. Отже, людина має змогу планувати свої дії, передбачати наслідки та розраховувати на очікуваний результат для захисту своїх прав [2].

Інакше кажучи, принцип верховенства права сформувався як механізм стримування свавілля держави, що проявляється в діях її органів, зокрема правоохоронних. Варто погодитись із думкою Б. Таманага, який зазначав, що верховенство права вкладається в розуміння того, що верховна влада, держава та її посадові особи мають обмежуватися законом, причому у вказаному контексті треба мати на увазі публічну владу в цілому. Саме з цієї причини, характеризуючи обмеження дискреційних повноважень як складову принципу верховенства права, необхідно говорити не лише про органи виконавчої влади, а й про судові та законодавчі органи [3], що є логічним, адже їхня діяльність є взаємодоповнюючою.

Наприклад, на Верховну Раду України як на єдиний законодавчий орган держави покладено позитивний обов'язок регулювання компетенції і повноважень інших органів публічної влади, а отже, й ухвалення відповідних законів, що є реальним засобом обмеження дискреційних повноважень на законодавчому рівні.

Як визначено в Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені

Конституцією та законами України<sup>1</sup>. Для реалізації вказаної норми важливою є наявність нормативного базису, який створює сприятливі умови вказаним державним інституціям якісно й ефективно організувати свою діяльність.

У цьому контексті доречною є думка М. Козюбри, який зазначає, що обмеження дискреційних повноважень фактично формулює одну з найсуттєвіших вимог верховенства права і правової держави – вимогу правового закону [4]. Його підтримує В. Венгер, який наголошує, що невід’ємні та невідчужувані права і свободи людини стоять на перешкоді волонтаризму, зокрема парламенту, обмежуючи свободу його розсуду під час ухвалення законів [1].

У наведеній науковій позиції важливим є саме принцип правової визначеності, ключовим завданням якого є встановлення основних критеріїв правового закону. Загальна сутність вказаного принципу полягає в чіткому та однозначному тлумаченні букви закону, відсутності суперечностей між правовими нормами та законодавчими актами різних груп, недопущення законодавчих прогалів. Закон повинен мінімізувати наявність дискреційних повноважень в органах влади, оскільки це порушує верховенство права [5].

Ще одним важливим аспектом є те, що повноваження органів державної влади мають регулюватися виключно законами України, а не підзаконними нормативно-правовими актами. Недотримання цього принципу може призвести до порушення меж повноважень органом, який здійснює владні функції.

Із цього приводу варто погодитись з М. Козюброю, який наголошує, що практика самостійного розширення повноважень парламенту, глави держави та органів виконавчої влади за межі, окреслені Конституцією та законами України, не відповідає принципам обмеження дискреційних повноважень та законності управління, які прямо випливають з принципу верховенства права [4].

Механізм обмеження дискреційних повноважень органів виконавчої влади залишається проблемним. Це зумовлено не лише недосконалістю нормативно-правової бази, яка регулює їхню діяльність, а й впливом суб’єктивних чинників, серед яких рівень професіоналізму посадових осіб, їхнє ставлення до правової культури та сукупність інших елементів дотримання належної правової поведінки як окремими представниками, так і органами загалом.

У цьому контексті фундаментальним є принцип законності, відповідно до якого органи публічного управління зобов’язані здійснювати

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.11.2024).

свої повноваження виключно в межах законодавчих норм. Надання цим інституціям необмежених повноважень суперечить принципу верховенства права.

Цю думку підтримує В. Темченко, який зазначає, що надання виконавчій владі необмежених повноважень становить пряму загрозу принципу верховенства права. Важливо, щоб закон завжди визначав чіткі межі свободи розсуду [6].

Водночас необхідно наголосити, що законодавчий базис держави не може бути всеохоплюючим за своїм змістом, ба більше, правове регулювання всіх суспільних відносин є неможливим і не виправданим. Певна міра розсуду повинна залишатись за органами державної влади, але її межа повинна бути мінімально достатньою для уникнення свавілля та корумпованості [1].

Узагальнюючи наведене, варто визнати, що обмеження дискреційних повноважень правоохоронних органів шляхом імплементації законодавчих норм, які б деталізували та встановлювали межі застосування цих повноважень, є одним із першочергових завдань для забезпечення дотримання принципу верховенства права зазначеними установами. Воно виступає ключовим лейтмотивом удосконалення нормативних засад застосування дискреційних повноважень правоохоронними органами в адміністративних правовідносинах. Отже, враховуючи вищевикладене, спробуємо сформулювати власну позицію з цього приводу.

Як неодноразово зазначалося, у діяльності правоохоронних органів, зокрема адміністративній, тривалий час спостерігаються такі негативні явища, як приховування правопорушень, корупція, хабарництво та недоброчесна поведінка посадових осіб. Подібна ситуація, спричинена часом необмеженим застосуванням дискреційних повноважень, має значний суспільний резонанс, суттєво знижує рівень довіри громадян до правоохоронної системи, дестабілізує суспільство та створює особливу загрозу в умовах воєнного часу.

Все це дає підстави стверджувати, що першочерговим завданням для вирішення окреслених проблем та мінімізації негативних наслідків адміністративного розсуду є розбудова цілеспрямованої законодавчої політики. Ця політика має передбачати оптимізацію меж застосування дискреційних повноважень шляхом закріплення чітких правових обмежень для їх реалізації.

Варто погодитись із С. Резановим, який називає оптимальними методами досягнення означеної мети конкретизацію і деталізацію правових приписів, диференціацію покарання, а також розроблення та нормативне закріплення конкретних правил для подолання прогалин і вирішення колізій у законодавстві [7, с. 158].

Для підвищення ефективності вказаних вище процесів необхідно постійно вдосконалювати техніку нормопроектування – сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта<sup>1</sup>. Зокрема, під час розроблення та ухвалення нових нормативно-правових актів слід надавати максимально повні й точні визначення термінів, особливо тих, які стосуються використання дискреційних повноважень. У статті 32 Закону України «Про правотворчу діяльність» йдеться лише про можливу структуру нормативно-правового акта, зокрема про наявність загальних положень, серед яких може бути й визначення термінів.

Крім того, в разі необхідності в нормативних актах доцільно передбачати рівень органів (посадових осіб), яким надано відповідне дискреційне повноваження. Це стосується, наприклад, регулювання повноважень посадових осіб щодо здійснення дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарних стягнень.

Слід зауважити, що найбільший обсяг дискреційних повноважень правоохоронні органи реалізують під час своєї адміністративної діяльності. Зауважимо, що тут нами було виявлено низку принципівих недоліків, які потребують уточнення та вдосконалення.

Передусім необхідно звернути увагу на необхідність конкретизації низки оцінних понять в адміністративному праві.

Зауважимо, що обґрунтоване законодавче обмеження використання оцінних понять є надзвичайно важливим при застосуванні такого виду адміністративного примусу, як накладення адміністративного стягнення на особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. У цій ситуації має бути наданий вичерпний перелік як порушень, так і заходів адміністративного примусу, і місця неокрементним поняттям і виразам бути не може [7, с. 161].

Яскравим прикладом розмитих меж адміністративної дискреції у вказаній сфері правового регулювання можна вважати порядок звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення, який передбачений положеннями ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)<sup>2</sup>.

Зокрема, згідно з указаною адміністративно-правовою нормою орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може

---

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.11.2024).

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.11.2024).

звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. При цьому згадані посадові особи при накладенні адміністративного стягнення не завжди враховують всі обставини справи та особу правопорушника, а ознаки малозначності правопорушення і ситуації, за яких делікт може вважатися малозначним, законодавством не регламентовані.

На практиці нерідко виникають ситуації, коли значні правопорушення, передбачені КУпАП, за власним розсудом уповноваженої посадової особи органу адміністративної юрисдикції визнаються малозначними. Це призводить до звільнення від адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень. Нагадаємо, що подібна ситуація до 2022 року стосувалася навіть адміністративних деліктів, що передбачені ст. 130 КУпАП і мають один із найвищих ступенів суспільної шкідливості.

Отже, вважаємо вкрай важливим напрямом удосконалення нормативних засад застосування правоохоронними органами дискреційних повноважень в адміністративних правовідносинах конкретизацію законодавцем або Верховним Судом оцінних понять, закріплених ст. 22 КУпАП, шляхом включення до її змісту додаткових ознак, що деталізують обставини, за яких проступок може вважатися малозначним. Також пропонуємо розширити перелік винятків у ст. 22 КУпАП, додавши до вже зазначених проступків ті, що за ступенем суспільної шкідливості наближаються до кримінальних проступків і злочинів. Зокрема, це ст. 173 КУпАП («Дрібне хуліганство»), ст. 185 КУпАП («Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця»), ст. 51 («Дрібне викрадення чужого майна») тощо.

Отже, задля оптимізації застосування дискреційних повноважень правоохоронними органами в адміністративних правовідносинах нагальною необхідністю є мінімізація використання в чинному законодавстві оцінних понять. За необхідності такі поняття у відповідних законах мають бути визначені з урахуванням їх усталеного теоретичного розуміння та практики застосування. Тому пропонуємо викласти зміст ст. 22 КУпАП із конкретизацією дефініції «малозначність адміністративного проступку», зокрема шляхом визначення чітких критеріїв. Малозначними пропонується визнавати лише ті делікти, за які передбачені адміністративні стягнення у вигляді попередження або штрафу, за винятком штрафів у розмірі 10 і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стабільність дискреційній правозастосувальній практиці правоохоронних органів забезпечують вузькі межі визначених та альтернативних санкцій норм адміністративного права. Водночас важливо

зберігати баланс між принципом верховенства права та дотриманням фундаментальних принципів адміністративної відповідальності: доцільності, пропорційності й справедливості обраного засобу впливу.

З іншого боку, в окремих випадках більш виправданим убачається не обмеження застосування правоохоронними органами дискреційних повноважень, а навпаки, надання їх відповідним органам. Це стосується, зокрема, застосування адміністративних стягнень, види і розміри яких мають відповідати характеру правопорушення та особі порушника. Такий підхід узгоджується зі ст. 61 Конституції України, яка закріплює принцип індивідуалізації юридичної відповідальності особи. Отже, вибір конкретного заходу адміністративного стягнення передбачає наявність дискреційних повноважень. У разі встановлення безальтернативних санкцій, коли розсуд суб'єкта адміністративної юрисдикції виключається, цей принцип реалізувати неможливо.

У цьому контексті доцільно передбачити, що під час законодавчого закріплення дискреційних повноважень із використанням термінів «може», «має право», «встановлює», «визначає», «з власної ініціативи», «на власний розсуд» тощо уповноважений суб'єкт адміністративної юрисдикції зобов'язаний максимально обґрунтовувати можливість обрання конкретного варіанта рішення або дії. Крім того, слід встановити обов'язок відповідного правоохоронного органу чи посадової особи пояснювати у прийнятому рішенні причини свого вибору. Наприклад, у ст. 283 КупАП закріплено обов'язок суб'єкта адміністративної юрисдикції вказати, які обставини, передбачені ст. 33 КупАП, ним враховано при виборі конкретного заходу стягнення.

### **Висновки**

Підбиваючи підсумки дослідження, необхідно констатувати, що основними напрямками вдосконалення нормативних засад реалізації дискреційних повноважень правоохоронними органами в адміністративних відносинах убачається звуження меж застосування оцінних понять і налагодження процесу формування системи критеріїв об'єктивного застосування правоохоронними органами дискреційних повноважень. Такими критеріями можна вважати публічний інтерес, економічну зацікавленість посадових осіб правоохоронних органів в об'єктивному застосуванні дискреційних повноважень і справедливість їх застосування. Перші два критерії доцільно класифікувати як правові, тоді як справедливість слід вважати моральним критерієм. І саме моральний критерій залежить від рівня загальної культури та професіоналізму конкретної посадової особи правоохоронного органу, він є основою добросовісного застосування дискреційних повноважень та унеможливлення зловживання ними в діяльності правоохоронних органів, що є вкрай важливим, особливо у воєнний час.



**Список бібліографічних посилань:** 1. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки НаУКМА*. 2013. Т. 144. С. 49–54. 2. Федіна Н. В., Пovala-лена М. В. Дотримання принципу верховенства права, як важливої складової захисту прав людини, при застосуванні правових норм органами державної влади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 58–62. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.9>. 3. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с. 4. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА*. 2007. Т. 64. С. 3–9. 5. Марчук Р. Принцип правової визначеності у діяльності Конституційного Суду України. *Вибори та демократія*. 2008. № 4 (18). С. 35–42. 6. Темченко В. І. Верховенство права у практиці Євросуду та Конституційного Суду України. *Наукові записки НаУКМА*. 2007. Т. 64. С. 15–20. 7. Резанов С. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 192 с.

Надійшла до редколегії 11.11.2024

Прийнята до опублікування 17.12.2024



### **Prysiachniuk O. A. Directions for improving the regulatory framework for the use of discretionary powers by law enforcement agencies in administrative legal relations**

*The article notes that limiting the discretionary powers of law enforcement agencies through the implementation of legislative provisions which would detail and set the limits for the application of these powers is seen as one of the primary tasks for these institutions to comply with the rule of law and is considered to be the main leitmotif of the process of improving the regulatory framework for the use of discretionary powers by law enforcement agencies in administrative legal relations.*

*The emphasis is placed on the fact that recently, in the activities of law enforcement agencies, including administrative law enforcement, there have been such negative trends as concealment of offences, corruption, bribery, and dishonest behaviour of officials. Such a situation, which is the result of sometimes unlimited use of discretionary powers by these entities, creates a huge public outcry, reduces the level of public confidence in the law enforcement system of the State as a whole, and destabilises society, which is especially dangerous in wartime. It is noted that the primary task in the process of solving the described problems and minimising the adverse effects of decisions made by law enforcement officials in the course of administrative discretion is to develop a targeted legislative policy aimed at optimising the limits of discretionary powers by establishing the necessary legal framework for their exercise.*

*It is also emphasised that in order to implement these initiatives, it is necessary to increase the effectiveness of measures to improve the rulemaking technique, i.e., the set of technical and legal means, methods, techniques and methods by which a draft legal act is created. The paper*

*proposes that when developing and adopting new acts, it is mandatory to introduce the most complete and accurate definition of the terms (concepts) used, especially those involving the use of discretionary powers. It is concluded that it is advisable to provide for the level of bodies (officials) which are granted the relevant discretionary powers in the regulations.*

**Keywords:** discretion, discretion, powers, evaluative concepts, law enforcement agencies.

