

УДК 342.97.722

DOI <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2025-1-7>

Ковалів Мирослав Володимирович,

кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ,
вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>

Сидор Маркіян Ярославович,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ,
вулиця Городоцька, 26, Львів, 79000, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5615-7766>

ДИСКРЕЦІЙНІ АКТИ ЯК ПРЕДМЕТ СУДОВОГО ОСПОРЮВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена важливій проблемі науки адміністративного та адміністративного процесуального права – оскарженню адміністративних актів, ухвалених у рамках адміністративної дискреції (розсуду). Аналізуються проблемні питання, які пов'язані з оскарженням дискреційного акта в адміністративному судочинстві, порушено проблеми визначення меж адміністративного розсуду. Особливе значення має те, що розсуд може відігравати як позитивну роль, так і негативну у його застосуванні. У зв'язку з цим активні дискусії з приводу правової природи та перспектив застосування розсуду у процесі правового регулювання мають не лише науково-теоретичне, а й практичне значення щодо подальшого вдосконалення законодавства. Розуміння меж адміністративного розсуду має велике значення для забезпечення правового захисту громадян та підтримання справедливості в адміністративних процедурах. Дослідження цієї теми дозволило встановити умови, що визначають межі дискреційних повноважень, проведення аналізу законодавства та судової практики регулювання процедури судового оскарження дискреційних актів. У Кодексі адміністративного судочинства України слід прописати критерії перевірки дискреційних актів. У судовому рішенні, у мотивувальній частині, має бути розписано, чому суддя вважає, що публічний орган вийшов за межі адміністративного розсуду, а не обмежувався формальною констатацією наявності порушення його меж. Запропоновано шляхи вдосконалення, які спрямовані на встановлення чітких критеріїв визначення меж адміністративного розсуду та покращення процедури судового оскарження дискреційних актів, внесено пропозицію про закріплення в законодавстві положення щодо встановлення меж адміністративного розсуду та формулювання у резолютивній частині суду про оскарження дискреційного акта для бар'єрів із реалізацією здійснення публічною адміністрацією дискреційних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, межі адміністративного розсуду, дискреційний акт, заперечення дискреційного акта, судовий контроль.

Kovaliv Myroslav, Sydor Markiian. Discretionary acts as a subject of judicial review in administrative proceedings

Abstract. The article is devoted to an important problem of the science of administrative and administrative procedural law – the appeal of administrative acts adopted within the framework of administrative discretion. Problematic issues related to the appeal of a discretionary act in administrative proceedings are analyzed, the problems of determining the limits of administrative discretion are raised. Of particular importance is the fact that discretion can play both a positive and a negative role in its application. In this regard, active discussions about the legal nature and prospects for the use of discretion in the process of legal regulation have not only scientific and theoretical, but also practical significance for the further improvement of legislation. Understanding the limits of administrative discretion is important for ensuring legal protection of citizens and maintaining fairness

in administrative procedures. The study of this topic made it possible to establish the conditions that determine the limits of discretionary powers, conduct an analysis of the legislation and judicial practice of regulating the procedure of judicial appeal of discretionary acts. Criteria for checking discretionary acts should be prescribed in the Code of Administrative Procedure. In the court decision, in the motivational part, it should be described why the judge believes that the public body exceeded the limits of administrative discretion, and not be limited to a formal statement of the existence of a violation of its limits. Ways of improvement aimed at establishing clear criteria for determining the limits of administrative discretion and improving the procedure for judicial appeal of discretionary acts are proposed, a proposal is made to enshrine in the legislation the provision on establishing the limits of administrative discretion and wording in the operative part of the court on appealing a discretionary act for barriers to the implementation of public administration of discretionary powers.

Key words: *administrative proceedings, limits of administrative discretion, discretionary act, denial of discretionary act, judicial control.*

Вступ. Адміністративний розсуд, незважаючи на свій масштабний характер, має локальні аспекти для розгляду. Адміністративний розсуд має бути конструкцією, що визначає вибір можливого варіанта управлінської поведінки, яка обмежена правовими нормами, встановлює межі його реалізації. У цьому сенсі адміністративний розсуд можна розглядати як правовий інститут, що є сукупністю правових норм, які регламентують мету, підстави для реалізації дискреційних повноважень, межі їх здійснення, критерії адміністративного розсуду та зовнішні способи його обмеження, юридичні гарантії прав громадян під час його здійснення, а також механізм судового контролю за адміністративною дискрецією.

Питання адміністративної дискреції розглядали у своїх працях учені: В.Б.Авер'янов, О.М.Бандурка, М.Г.Вербенський, О.П.Гетьманець, С.М.Гусаров, С.Ф.Денисюк, С.С.Єсімов, І.В.Зозуля, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпаков, А.Т.Комзюк, В.А.Ліпкан, Р.С.Мельник, О.І.Миколенко, О.М.Музичук, В.І.Олефір, Т.О.Проценко, І.І.Сидорук, С.Г.Стеценко, Л.П.Сушко, І.М.Шопіна та інші. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу потребує проведення наукових досліджень у зазначеній сфері з метою підвищення ефективності правового регулювання та відповідності європейському законодавству.

Метою статті є дослідження дискреційних актів як предмет судового оспорування в адміністративному судочинстві.

Матеріали та методи. Методологічну основу дослідження становили загальнонаукові наукові методи пізнання, які застосовувались комплексно та системно: порівняльного

правознавства, формально-логічний та інші загальнонаукові методи. У науковій аргументації теоретичних висновків використано сучасні положення філософії, загальної теорії управління тощо.

Результати. Адміністративне право, як жодне інше, значною мірою спирається на поняття адміністративного розсуду та індивідуальних адміністративних актів. Ці два елементи відіграють ключову роль у функціонуванні адміністративної системи та взаємодії держави з її громадянами. Адміністративний розсуд – це своєрідне дискреційне право, яке дає органам влади можливість приймати рішення в рамках закону, але без чіткого та суворого дотримання процедур.

Це підтверджують слова І.Білого, що адміністративний розсуд слід розглядати як спеціальне право, яке може використовуватися в процесі застосовної діяльності під час здійснення функцій органів державної влади. Сутністю дискреційних повноважень є можливість посадових осіб на власний розсуд визначити наявність підстав для прийняття рішення у межах їх повноважень [1, с. 416].

А.Коренев визначає, що адміністративний розсуд як вибір публічною адміністрацією варіанта вирішення управлінського питання у формі прийняття адміністративного акта (нормативного чи індивідуального), що відповідає встановленим законом вимогам до адміністративних актів, в умовах недостатньої нормативно-правової визначеності цілей, підстав, умов, змісту, обстановки, місця, об'єктів, суб'єктів, порядку оформлення, процедури та строків (часу) прийняття адміністративного акта [2, с. 270].

Поняття «розсуд» відноситься до вільного застосування інших норм, ніж ті, які прямо встановлені законом. Наприклад, адміністративний розсуд (дискреція) пов'язаний із такими категоріями, як «можливо», «допускається», «можуть», «право», «за потреби». Дискреція надає державним органам та службовцям певний ступінь гнучкості та автономії у прийнятті рішень та розробці насамперед індивідуальних адміністративних актів.

Адміністративний розсуд діє відповідно до обставин кожного конкретного випадку та надає адміністративному органу певний простір для прийняття рішень у межах допустимих законом варіантів. Цей вибір може залежати від конкретних обставин справи, інтересів сторін, цілей законодавця та інших чинників. Однак якщо відсутня грамотність у застосуванні дискреційних повноважень та судового контролю за ними, то це може стати інструментом довільного управління, що завдає шкоди інтересам держави та суспільства.

На думку Т.Міхайліної щодо адміністративного розсуду, тільки законодавче закріплення форм та підстав у сукупності з належним контролем є гарантією його ефективності. Слід максимально обмежити кількість випадків, коли суб'єктом владних повноважень на свій розсуд може бути прийнято або не прийнято відповідне рішення, незалежно від юридичних фактів, що становлять фактичну основу справи [3, с. 36].

Органи влади створюють власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів [4, с. 152]. У діяльності апарату істотну частину у системі сучасного правового порядку займають адміністративні акти. Індивідуальні акти переважають у діяльності управлінських органів, оскільки вони забезпечують підвищення ефективності вирішення поточних питань управління. Наявна позиція, згідно з якою під дискреційними адміністративними актами розуміють акти норматив-

ного та індивідуально-розпорядчого характеру, зміст яких визначається в окреслених законом межах на розсуд адміністративного органу або посадової особи.

Водночас дискреційний акт публічної адміністрації – це індивідуальний акт публічної адміністрації, який оформляє рішення за конкретною обставиною, враховує контекст кожного випадку та формує основу адміністративного розсуду, дозволяючи державі ефективно реагувати на різноманітні та приватні ситуації. Однак така свобода може призвести до потенційних зловживань, тому необхідні обмеження та процедури контролю за дискреційними актами. Одним із основних елементів визначення меж дискреції є наявність чітко сформульованих правових цілей, які закріплені в законі. Ці цілі мають бути конкретними і орієнтованими на забезпечення інтересів суспільства та держави.

Іншим важливим аспектом є принципи. Адміністративний розсуд має бути обмежений насамперед загальними принципами правової держави, що визначають правильну поведінку органів державної влади. Таким обмежувальним принципом дискреції є принцип пропорційності втручання в діяльність контрольованих осіб, який передбачає, що застосовувані заходи щодо припинення і усунення порушень обов'язкових вимог повинні бути пропорційними характеру порушень обов'язкових вимог, заподіяної шкоди або, що може бути заподіяна цінностям, які охороняються законом.

Межі дискреції залежать від певного обсягу владних повноважень, наданих органам влади. Закон повинен чітко й точно визначити, які функції та завдання можуть виконувати органи державної влади та які вони не можуть перевищувати.

Для забезпечення дотримання меж дискреції потрібна наявність ефективних правових засобів та санкцій у разі порушення законних обмежень. Ці засоби мають бути прописані у законі та сприяти відповідальності органів влади за перевищення повноважень.

Межі дискреції включають конкретні умови реалізації повноважень, включаючи

процедури, порядок та терміни їх здійснення. Закон має чітко визначити, яким чином мають виконуватися функції органів влади та які кроки вони мають робити під час ухвалення рішень. З огляду на відсутність закріплення таких умов відбувається порушення меж адміністративного розсуду.

Правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникнення превентивного регулювання [5, с. 42]. Виникає проблема: суди, стикаючись із заперечуванням дискреційних актів, часто обмежені у можливості проведення належної перевірки та оцінки законності. Вони не можуть оцінити суб'єктивні мотиви та наміри, що лежать в основі дискреційних актів, оскільки відсутні закріплені законодавцем конкретні межі дискреції та присутні суб'єктивні процедури. Судам потрібно перевіряти те, що можна об'єктивно прорахувати, проаналізувати, осмислити.

Судовий контроль над дискреційними актами має на меті встановити, чи порушує конкретний адміністративний акт принципи законності, справедливості та обґрунтованості. Цей процес є невід'ємною частиною гарантування прав громадян та організацій перед державною владою.

Проте М.Оніщук відзначив не досить ефективний судовий контроль під час розгляду суперечок щодо дискреційних актів [6].

Положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлює низку критеріїв, за якими реалізуються перевірка та судовий контроль над дискреційними актами (порушення прав, свобод, законних інтересів, дотримання терміну звернення до суду та вимог нормативно-правових актів, відповідність змісту оскаржуваного рішення) [7]. Суд займається своєю справою – оцінює законність виключно правозастосовчої діяльності, що стосується прав, свобод і законних інтересів громадян.

Суд здійснює перевірку правомірності (обґрунтованості) реалізації розсуду щодо фізичних і юридичних осіб. Суд може оцінювати обґрунтованість акта, спираючись на дотримання принципу законності, пропорційності та меж адміністративного розсуду. Здійснюючи перевірку рішень, дій (бездіяльності), суди повинні виходити з того, що у реалізації державних чи інших публічних повноважень наділені ними органи та особи пов'язані законом.

Це твердження створює основу для оцінки законності дискреційних актів, оскільки вони мають відповідати законодавству та не суперечити встановленим нормам.

Законодавець встановлює, що в оскарженні дискреційного акта слід враховувати контекст правових норм, встановлюючи принциповий зв'язок між здійсненням публічних повноважень та його законними підставами, не виходити за межі адміністративного розсуду. Дефекти правового регулювання протилежного змісту в узагальненому виді полягають у відсутності чітких вказівок у нормах на конкретні цілі, підстави, умови застосування заходів забезпечення [8, с. 31].

Законодавець розкриває межі і пов'язує перевірку законності з принципом пропорційності, де судам з урахуванням усіх значимих обставин справи слід з'ясовувати, чи оспорювані заходи є обґрунтованими, розумними та необхідними для досягнення законної мети, чи не призводить їх застосування до надмірного обтяження громадян та організацій.

Судам дається можливість виявити, чи відповідає дискреційний акт принципу пропорційності або ж він призводить до порушень прав та інтересів. У разі оцінки законності оспорюваних дій слід враховувати їх мету, необхідність, пропорційність і дотримання основних принципів права, адже здійснення розсуду всупереч передбаченим законом цілям або порушення вимог пропорційності є підставою для висновку про порушення меж розсуду та для визнання оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) незаконними. В результаті аналізу цих положень стає очевидним, що судові оспорювання дискрецій-

них актів обмежується законодавчо встановленими цілями прийняття акта та межами розсуду, проте на досить низько ефективному рівні. Судова практика свідчить, що негативні наслідки, пов'язані з дискреційними повноваженнями та судовим контролем за ними, трапляються досить часто.

Верховний Суд задовольнив вимоги адміністративного позивача і вказав, що судові інстанції, розглядаючи справу, обмежилися перевіркою формальної відповідності оскаржуваного правового акта вимогам правових норм, у зв'язку з чим прийняті у справі судові акти не можна визнати законними та обґрунтованими, вони скасовуються з винесенням нового рішення про задоволення позовних вимог [9].

Приклади свідчать про відсутність процедур закріплення меж адміністративного розсуду та слабо вираженої ясності та ефективності судового контролю за дискреційними актами публічної адміністрації.

Процес оскарження дискреційних актів поки що не досяг належного рівня об'єктивності та ефективності, незважаючи на наявність прикладів не лише порушення меж адміністративного розсуду, а і спроб судових органів досконало розібратися в оспорюваних дискреційних актах. Судова практика показує, що здебільшого публічна адміністрація у реалізації дискреційних повноважень приходиться до порушення прав і законних інтересів громадян. Причинами таких порушень є недоліки законодавчого регулювання дискреції, розмитість і невизначеність норм судового контролю, а саме відсутність законодавчого закріплення не лише положень про межі дискреції, а й вимоги про обов'язкове зазначення судів у резолютивній частині рішення у адміністративній справі про оскарження дискреційних актів.

У КАС України міститься положення про наявність у резолютивній частині рішення суду вказівки на визнання оскаржених рішення, дії (бездіяльності) такими, що не відповідають нормативно-правовим актам та порушують права, свободи та законні інтереси позивача.

Однак це положення дозволяє судам у разі визнання позовної заяви про визнання дис-

креційного акта незаконним вказувати лише на задоволення позовної заяви, тим самим даючи загальну картинку про розмитість судового контролю за дискреційними повноваженнями публічною адміністрацією. Ці обставини можуть призвести до зловживання дискреційних повноважень і можуть породжувати ситуації, у яких порушуються правничий та законні інтереси громадян.

Зниженню негативних наслідків сприятиме:

- закріплення в КАС України положення про межі адміністративного розсуду, що включають конкретні цілі, принципи законності, пропорційності та обґрунтованості, обсяг повноважень, встановлення ефективних санкцій у разі порушення обмежень;

- доповнення КАС України положенням про обов'язкову вказівку у резолютивній частині рішення суду про оскарження рішення, дії (бездіяльності), формулювання про порушення меж дискреційних повноважень публічної адміністрації;

- розробка методики оцінки дискреційних актів для суддів, оскільки оцінка законності має містити аналіз обставин та наслідків цього акта.

Висновки. Адміністративний розсуд має ознаки: законність розсуду; дотримання у реалізації розсуду публічного інтересу; наявність встановлених нормативно-правими актами меж розсуду; можливість вибору суб'єктом у разі прийняття оптимального управлінського рішення, вчинення дії чи утримання від вчинення (бездіяльності); наявність специфічного уповноваженого суб'єкта – державного службовця, який обіймає державну посаду в органах державної влади. Наявність законодавства про правотворчість та адміністративну процедуру є підставою для модернізації публічного управління, тому запровадження є найбільш ефективним і надійним способом подолання бар'єрів у реалізації адміністративного розсуду. Необхідно розробляти чіткі та конкретні процедури для надійного механізму судового контролю за оскарженням дискреційних актів, щоб уникнути незаконних дій публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Білий І. М. Дискреційні повноваження адміністративного суду: деякі аспекти розуміння та реалізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Випуск 80. Частина 1. С. 411–417.
2. Коренев А. О. Судова дискреція в адміністративному судочинстві: поняття та зміст. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 268–271.
3. Михайліна Т. В. Проблеми правозастосовчої дискреції в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 34–36.
4. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40–47.
6. Онішук М. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. *Слово Національної школи суддів України*. 2021. № 2 (35). С. 6–15.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
8. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Правова регламентація заходів адміністративно-процесуального примусу. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 3 (13). С. 28–34.
9. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві / Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf.

References:

1. Bilyi, I. M. (2023). Dyskretyiini povnovazhennia administratyvnoho sudu: deiaiki aspekty rozuminnia ta realizatsii [Discretionary powers of the administrative court: some aspects of understanding and implementation]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia "Pravo" – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series "Law"*, 80. Part 1. P. 411–417 [in Ukrainian].
2. Korenev, A. O. (2022). Sudova dyskretyiia v administratyvnomu sudochynstvi: poniattia ta zmist [Judicial discretion in administrative proceedings: concepts and content]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and comparative jurisprudence*, 5, 268–271 [in Ukrainian].
3. Mikhailina, T. V. (2023). Problemy pravozastosovchoi dyskretyi v administratyvnomu sudochynstvi [Problems of law enforcement discretion in administrative proceedings]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 6, 34–36 [in Ukrainian].
4. Ostapenko, O. I., Kovaliv, M. V., & Yesimov, S. S., et al. (2021). *Administratyvne pravo Ukrainy (zahalna chastyna): navchalnyi posibnyk [Administrative law of Ukraine (general part): study guide]*. Vyd. 2-e, dopovnene. Lviv: SPOLOM, 616 p. [in Ukrainian].
5. Yesimov, S. (2020). Preventyvne rehuliuвання: teoretychni aspekty [Preventive regulation: theoretical aspects]. *Sotsialno-pravovi studii – Social and legal studies*, 3 (9), 40–47 [in Ukrainian].
6. Onischuk, M. (2021). Problemni pytannia zdiisnennia sudovoho kontroliu za dyskretyiieiu subiekta vladnykh povnovazhen [Problematic issues of exercising judicial control at the discretion of the subject of authority]. *Slovo Natsionalnoi shkoly suddiv Ukrainy – Word of the National School of Judges of Ukraine*, 2(35), 6–15 [in Ukrainian].
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 r. № 2747-IV [Administrative Judicial Code of Ukraine: Law of Ukraine dated July 6, 2005 No. 2747-IV]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
8. Bortnyk, N. P., & Yesimov, S. S. (2021). Pravova rehlementatsiia zakhodiv administratyvno-protsesu-alnoho prymusu [Legal regulation of measures of administrative and procedural coercion]. *Sotsialno-pravovi studii – Social and legal studies*, 3 (13), 28–34 [in Ukrainian].
9. Blazhivska, N. Dyskretyiia v administratyvnomu sudochynstvi. Verkhovnyi Sud [Discretion in administrative proceedings. Supreme Court] Retrieved from: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf [in Ukrainian].