

Шкелебей О. В.<https://orcid.org/0009-0009-5050-5342>

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДИСКРЕЦІЇ В АСПЕКТІ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті здійснено комплексний аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації та визначено перспективні способи удосконалення законодавства у відповідній сфері в аспекті здійснення судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень. Обґрунтовано, що адміністративна дискреція є необхідним елементом управлінської діяльності, який забезпечує можливість вибору одного з кількох правомірних варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано адміністративному органу. Особливу увагу приділено тому, що чинний Закон України «Про адміністративну процедуру» закріпив легальне визначення дискреційного повноваження та встановив умови його правомірного здійснення, що стало важливим кроком у напрямі уніфікації адміністративних процедур і посилення гарантій захисту прав приватних осіб.

У статті досліджено основні проблеми законодавчого регулювання адміністративної дискреції в аспекті здійснення судового контролю в цій сфері, серед яких виокремлено фрагментарність нормативної бази, відсутність єдиних критеріїв меж дискреційного розсуду, недостатній рівень правової визначеності оціночних понять, а також неоднорідність підходів до мотивування адміністративних актів. Автором доведено, що наявні законодавчі прогалини можуть створювати передумови для зловживання владними повноваженнями, вибіркового застосування правових норм та порушення принципів рівності, пропорційності й належного врядування.

На підставі проведеного дослідження запропоновано систему способів удосконалення законодавства у сфері регулювання адміністративної дискреції, до яких віднесено: нормативне закріплення уніфікованих критеріїв реалізації дискреційних повноважень; деталізацію вимог до мотивування адміністративних актів; визначення обов'язку дотримання принципу послідовності у подібних справах; розширення процесуальних гарантій участі особи в адміністративному провадженні; а також посилення механізмів судового та позасудового контролю за дискреційними рішеннями адміністративних органів. Зроблено висновок, що вдосконалення законодавства у цій сфері сприятиме підвищенню якості публічного адміністрування, зміцненню принципу верховенства права та формуванню більш ефективної моделі захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Ключові слова: адміністративна дискреція, межі дискреційних повноважень, адміністративна процедура, судовий контроль.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформування системи публічного управління в Україні характеризується активним пошуком ефективного балансу між гнучкістю адміністративної діяльності та належними правовими гарантіями захисту прав людини. Одним із ключових механізмів забезпечення ефективності управлінських рішень є інститут адміністративної дискреції, який дозволяє суб'єктам владних повноважень обирати найбільш доцільний варіант дії в межах, визначених законом.

Водночас саме дискреційні повноваження становлять одну з найбільш складних категорій адміністративного права, оскільки поєднують потребу в оперативності управління з ризиками свавільного або вибіркового застосування правових норм, що є предметом судового контролю.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю подальшого вдосконалення законодавства у сфері регулювання адміністративної дискреції в умовах оновлення адміністративно-



процедурного законодавства та імплементації європейських стандартів належного врядування. Попри закріплення загальних засад здійснення дискреційних повноважень у Законі України «Про адміністративну процедуру», чинне нормативне регулювання все ще містить прогалини щодо визначення чітких меж адміністративного розсуду, критеріїв мотивування рішень та механізмів ефективного контролю за їх реалізацією. Удосконалення законодавчих механізмів у аспекті підвищення ефективності судового контролю у цій сфері є необхідною умовою зміцнення принципу верховенства права, підвищення довіри до органів публічної влади та забезпечення єдності адміністративної практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання удосконалення національного законодавства у сфері регулювання дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації досліджували такі науковці як А. І. Лавренко, Т. О. Карабін, П. В. Малеш, Г. В. Панова, М. В. Харченко, І. В. Хохлова та ін. Аналіз цих наукових робіт свідчить про наявність необхідності проведення комплексного дослідження у цій сфері з урахуванням новел адміністративного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сучасних проблем адміністративно-правового регулювання дискреційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації в аспекті підвищення ефективності судового контролю в цій сфері, а також розробка науково обґрунтованих пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства у сфері здійснення адміністративної дискреції з метою забезпечення законності, правової визначеності та ефективного захисту прав приватних осіб. Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання: 1) проведено аналіз сучасного стану правового регулювання адміністративної дискреції та здійснення судового контролю за реалізацією відповідних повноважень; 2) визначено основні недоліки чинного законодавчого регулювання меж, критеріїв та процедур здійснення дискреційних повноважень; 3) розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчих механізмів мотивування, процедурної прозорості та контролю за дискреційними рішеннями суб'єктів владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна дискреція є одним із ключових інструментів реалізації владно-управлінських повноважень, що забезпечує гнучкість діяльності суб'єктів

публічної адміністрації та дозволяє приймати індивідуалізовані рішення з урахуванням конкретних фактичних обставин. Водночас саме дискреційні повноваження потребують особливої нормативної деталізації, оскільки відсутність чітких законодавчих меж створює ризики свавільного застосування владного розсуду. У цьому контексті цілком обґрунтованою є позиція науковців, які розглядають положення Закону України «Про адміністративну процедуру» як важливий елемент механізму обмеження адміністративної дискреції, що водночас потребує подальшого вдосконалення в частині регламентації порядку реалізації дискреційних повноважень [1, с. 308]. Особливого значення це набуває після оновлення редакції Закону, де законодавець зберіг курс на процедуризацію адміністративного розсуду.

Нормативною основою сучасного розуміння адміністративної дискреції є п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якого дискреційне повноваження визначається як повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано [2]. Це визначення має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовної практики, оскільки вперше на рівні закону закріплює не лише право вибору, але й обов'язковий функціональний зв'язок між вибором та законною метою повноваження.

Між тим, як справедливо зазначають деякі науковці [3, с. 854; 4, с. 36], на практиці виникають проблеми щодо розуміння змісту і сутності наведеного в Законі України «Про адміністративну процедуру» визначення дискреційного повноваження, а також особливостей і правил його застосування.

На особливу увагу заслуговують наукові пропозиції щодо розширення дискреційних можливостей органів місцевого самоврядування. Зокрема, слушною видається позиція А. І. Лавренка щодо доцільності доповнення ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положенням про право органу місцевого самоврядування на вільне вирішення будь-якого питання, віднесеного до компетенції територіальної громади [5, с. 137]. Водночас така законодавча ініціатива потребує збалансування із принципом законності, оскільки надмірно широке тлумачення «вільного вирішення» може призвести до розмивання меж компетенції та посилення ризиків неоднакової адміністративної практики. Саме тому вдосконалення законодавства у цій частині

має відбуватися через чітке поєднання автономії місцевого самоврядування з процедурними запобіжниками від зловживання дискрецією.

Суттєвим гарантом належної реалізації дискреційних повноважень є механізм їх судового контролю. Підтримуючи наукову позицію Г. В. Панової [6, с. 100; 7, с. 243], слід наголосити, що предметом оскарження в адміністративному судочинстві виступають саме рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, у яких матеріалізується дискреційний розсуд адміністративного органу. Так само О. В. Присяжнюк вважає, що адміністративна справа може тлумачитись по-різному, а нормативне регулювання у цій сфері не є наразі чітким та належним [8, с. 407].

Це безпосередньо підтверджується положеннями ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), яка гарантує кожній особі право звернутися до адміністративного суду, якщо вона вважає, що такими рішеннями, діями чи бездіяльністю порушено її права, свободи або законні інтереси [9].

Таким чином, саме судовий контроль виступає ключовим інструментом перевірки того, чи не вийшов адміністративний орган за межі наданого йому законом розсуду.

Особливу роль у вдосконаленні законодавства відіграє ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» [2], яка встановлює чотири умови законності здійснення дискреційного повноваження: його передбаченість законом; реалізацію у межах та у спосіб, визначених Конституцією України та законом; досягнення мети надання повноваження з дотриманням принципів адміністративної процедури; а також заборону необґрунтованого відступу від попередніх рішень у подібних справах. Саме останній критерій має особливий потенціал для подальшого розвитку, оскільки фактично закладає основу принципу адміністративної послідовності та квазіпрецедентності управлінської практики.

На підставі проведеного аналізу доцільно запропонувати кілька напрямів удосконалення законодавства у сфері регулювання адміністративної дискреції. Передусім, потребує нормативної конкретизації обов'язок адміністративного органу детально мотивувати причини вибору конкретного варіанта рішення серед кількох допустимих законом. Крім того, доцільно законодавчо визначити критерії допустимого відступу від попередньої адміністративної практики, щоб уникнути довільної зміни підходів у подібних справах. Також важливим є розширення процесуальних гарантій

участі особи в адміністративному провадженні до моменту прийняття дискреційного рішення, що забезпечить вищий рівень прозорості та відповідності принципу належного врядування.

Отже, подальше вдосконалення законодавства у сфері адміністративної дискреції має бути спрямоване не на механічне звуження дискреційних повноважень, а на формування чітких процедурних стандартів їх реалізації та ефективного контролю, що забезпечить баланс між свободою адміністративного розсуду та принципом верховенства права.

На підставі проведеного аналізу вбачається доцільним запропонувати подальше системне вдосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та КАС України у частині нормативного забезпечення реалізації й контролю дискреційних повноважень. Насамперед потребують розвитку законодавчі положення, закладені у ст. 4 та ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» [2], де вже визначено базові принципи адміністративної процедури та умови законності здійснення дискреційного повноваження. Водночас чинне регулювання, попри його прогресивний характер, ще не забезпечує достатнього рівня передбачуваності адміністративного розсуду в типових і подібних справах.

У зв'язку з цим доцільним видається доповнення Закону України «Про адміністративну процедуру» окремою статтею, присвяченою стандартам мотивування дискреційного рішення. У такій нормі варто прямо передбачити обов'язок адміністративного органу не лише формально посилатися на норму закону, а й зазначити: фактичні обставини, що стали підставою для вибору конкретного варіанта рішення; причини відхилення альтернативних допустимих варіантів; оцінку пропорційності втручання у права особи; а також відповідність рішення попередній адміністративній практиці в аналогічних справах. Такий підхід логічно розвиває принцип обґрунтованості, уже закріплений у ст. 8 Закону, та значно знижує ризик прихованого свавілля під час реалізації адміністративного розсуду.

Другим напрямом удосконалення має стати нормативне закріплення принципу адміністративного прецеденту (послідовності адміністративної практики). Хоча п. 4 ч. 3 ст. 6 Закону вже містить заборону безпідставного відступу від попередніх рішень у подібних справах, доцільно деталізувати критерії «подібності справ» та перелік виняткових підстав для зміни підходу адміністративного органу. Зокрема, такими підставами можуть бути: зміна законодавства, поява нової правової позиції

Верховного Суду, виявлення істотних відмінностей фактичних обставин або необхідність забезпечення більш ефективного захисту публічного інтересу, що сприятиме формуванню стабільної та однакової адміністративної практики, що є важливим елементом юридичної визначеності.

Окремої уваги потребує вдосконалення процесуальних гарантій участі особи у прийнятті дискреційного рішення. Незважаючи на закріплення у ст. 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» [2] гарантії права особи на участь в адміністративному провадженні, доцільно передбачити спеціальний обов'язок адміністративного органу у справах, де застосовується дискреція, надавати особі можливість висловити позицію саме щодо варіантів можливого рішення, а не лише щодо фактичних обставин справи, що дозволить перетворити участь особи з формальної процесуальної гарантії на реальний механізм впливу на зміст майбутнього адміністративного акта.

Щодо КАС України, то ключовим напрямом його вдосконалення має стати поглиблення стандартів судового контролю за дискреційними рішеннями. Чинна редакція ч. 2 ст. 2 КАС України [9] вже передбачає перевірку того, чи діяли суб'єкти владних повноважень у межах закону, з належною метою, обґрунтовано, добросовісно та пропорційно. Однак доцільно прямо закріпити у КАС України окремий критерій перевірки належного мотивування вибору між кількома законними альтернативами, що дозволить судам не підміняти адміністративний орган у здійсненні розсуду, але ефективно оцінювати логіку й достатність його обґрунтування.

Крім того, доцільно передбачити у КАС України спеціальний спосіб захисту у справах щодо зловживання дискреційними повноваженнями, який полягатиме у зобов'язанні суб'єкта владних повноважень повторно розглянути справу з урахуванням правових висновків суду щодо меж і способу реалізації дискреції. Такий підхід забезпечить баланс між принципом поділу влад та необхідністю реального відновлення порушених прав особи, не допускаючи підміни адміністративного органу судом.

Отже, запропоновані зміни до Закону України «Про адміністративну процедуру» та КАС України мають бути спрямовані на посилення передбачуваності, мотивованості, послідовності та судової контрольованості адміністративної дискреції. Саме такий спосіб дозволить зберегти необхідну гнучкість публічного адміністрування, водночас мінімізувавши ризики свавільного використання

владного розсуду та забезпечивши належний рівень захисту прав і законних інтересів приватних осіб.

Висновки. Проведене наукове дослідження дало підстави дійти висновку, що адміністративна дискреція є об'єктивно необхідним елементом сучасного публічного адміністрування, оскільки забезпечує можливість суб'єктам владних повноважень обирати найбільш доцільний варіант рішення в межах, установлених законом, з урахуванням конкретних обставин адміністративної справи. Водночас саме наявність свободи адміністративного розсуду обумовлює потребу у створенні чітких законодавчих механізмів, які б унеможливили свавільне, непослідовне або непропорційне втручання у права та законні інтереси приватних осіб.

Установлено, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало фундаментальним етапом у формуванні єдиної моделі нормативного регулювання дискреційних повноважень, оскільки на законодавчому рівні було закріплено поняття дискреційного повноваження, визначено умови його законності та закладено засади послідовності адміністративної практики. Разом із тим аналіз чинного правового регулювання засвідчив наявність низки проблем, зокрема недостатню деталізацію вимог до мотивування дискреційних рішень, відсутність чітких критеріїв допустимого відступу від попередньої адміністративної практики, а також потребу в подальшому розвитку процесуальних гарантій участі особи в адміністративному провадженні.

Обґрунтовано, що вдосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» має відбуватися шляхом нормативної конкретизації стандартів мотивування дискреційних актів, законодавчого розвитку принципу послідовності адміністративної практики та розширення процедурних прав особи на етапі вибору одного з кількох допустимих законом варіантів рішення. Такі зміни сприятимуть підвищенню рівня правової визначеності, прозорості адміністративних процедур та довіри до діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Водночас удосконалення КАС України має бути спрямоване на посилення стандартів судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень, насамперед у частині перевірки достатності мотивування вибору адміністративного органу, відповідності рішення законній меті повноваження та дотримання принципу пропорційності. Важливим напрямом також є розвиток спеціальних способів судового захисту у справах щодо зловживання дискрецією, що дозволить

забезпечити ефективне поновлення порушених прав без підміни судом дискреційних функцій адміністративного органу.

Отже, подальше вдосконалення законодавства у сфері регулювання адміністративної дискреції повинно бути орієнтоване на досягнення балансу

між гнучкістю управлінської діяльності та дієвими юридичними гарантіями від свавілля, що відповідає принципу верховенства права, європейським стандартам належного врядування та сучасним потребам розвитку адміністративного права України.

Список використаних джерел:

1. Карабін Т. О., Хохлова І. В., Малеш П. В. Адміністративно-процедурні норми, що адресовані дискреції, у механізмі запобігання корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 306–309.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
3. Харченко М. В. Проблеми реалізації розсуду судді під час розгляду справ в адміністративному судочинстві та шляхи їх вирішення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 849–856.
4. Михайліна Т. В., Іванченко Я. М. Проблеми правозастосовчої дискреції в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 34–36.
5. Лавренко А. І. Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин: Дис. ... док-ра філософії. Кропивницький, 2025. 224 с.
6. Панова Г. В. Характеристика рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації як підстав втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 97–101.
7. Загальне адміністративне право: *підручник*; Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А., Задірака Н. Ю., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
8. Присяжнюк О. В. Удосконалення нормативно-правової бази адміністративного судочинства для ефективного впровадження системи цифровізації. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 406–411.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

Shkelebei O.V. WAYS TO IMPROVE LEGISLATION IN THE FIELD OF REGULATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE ASPECT OF EXERCISING JUDICIAL CONTROL

The article provides a comprehensive analysis of the current state of administrative and legal regulation of discretionary powers of public administration entities and identifies promising ways to improve legislation in the relevant field in terms of judicial control over the implementation of discretionary powers. It is substantiated that administrative discretion is a necessary element of management activity, which provides the opportunity to choose one of several legitimate decision options in accordance with the law and the purpose for which such authority is granted to the administrative body. Particular attention is paid to the fact that the current Law of Ukraine "On Administrative Procedure" has established the legal definition of discretionary power and established the conditions for its lawful exercise, which has become an important step towards the unification of administrative procedures and strengthening the guarantees of protection of the rights of individuals.

The article examines the main problems of legislative regulation of administrative discretion in the aspect of judicial control in this area, among which the fragmentation of the regulatory framework, the absence of unified criteria for the limits of discretionary discretion, the insufficient level of legal certainty of evaluative concepts, as well as the heterogeneity of approaches to motivating administrative acts are highlighted. The author proves that the existing legislative gaps can create prerequisites for the abuse of power, selective application of legal norms and violation of the principles of equality, proportionality and good governance.

Based on the research, a system of ways to improve legislation in the field of regulation of administrative discretion is proposed, which include: regulatory consolidation of unified criteria for the exercise of discretionary powers; detailing the requirements for motivating administrative acts; determining the obligation to comply with the principle of consistency in such cases; expanding procedural guarantees for the participation of a person in administrative proceedings; as well as strengthening the mechanisms of judicial and extrajudicial control over discretionary decisions of administrative bodies. It is concluded that improving legislation in this area will contribute to improving the quality of public administration, strengthening the principle of the rule of law and forming a more effective model of protecting the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in relations with the state.

Key words: administrative discretion, limits of discretionary powers, administrative procedure, judicial control.

Дата першого надходження статті до видання: 24.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 11.05.2026