

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.16>

## ПРАВОВА ПРИРОДА ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Вдовічен Віталій Анатолійович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
(Чернівецький національний  
університет імені Юрія Федьковича,  
Україна, м. Чернівці, Україна)

**Пилип Ярослав Юрійович,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника  
(Управління Служби безпеки України  
в Чернівецькій області, Україна)

У статті проведено дослідження правової природи дискреційних повноважень в застосуванні адміністративної відповідальності. Уповноважений (юрисдикційний) орган обирає серед законних варіантів поведінки, і кожен можливий результат його вибору (за ідеальних умов) повинен відповідати вимогам законності. Однак, не є достатнім прийняття просто законного рішення – таке його рішення повинно бути мотивованим. Застосування адміністративної відповідальності має чітко регламентуватись законом. Важливою умовою при цьому є коло суб'єктів, у встановленому порядку наділених юрисдикційними повноваженнями. Мета дослідження виходить із необхідності здійснення наукового аналізу категорії дискреційних повноважень та їх можливої реалізації у застосуванні адміністративної відповідальності, а також визначення їх основного змісту.

Встановлено, що дискреційні повноваження в застосуванні адміністративної відповідальності – це можливості уповноважених (юрисдикційних) суб'єктів здійснювати власну компетенцію у межах і у спосіб, що встановлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи (адміністративного правопорушення), з подальшим вибором оптимального рішення по відношенню до особи-правопорушника. Зміст дискреційних повноважень в застосуванні адміністративної відповідальності полягає в тому, що юрисдикційний суб'єкт (повноваженнями якого передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності) під час вирішення окремої справи про адміністративні правопорушення вправі застосовувати лише передбачені нормою закону повноваження (власну компетенцію), а вже в межах чинних положень законодавства прийняти найбільш адекватне та оптимальне рішення по відношенню до особи правопорушника, у якому будуть враховані публічні інтереси суспільства (в ракурсі виховної, превентивної та каральної функцій адміністративної відповідальності).

Доведено, що реалізація дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності пов'язується із принципами гуманізму, адекватності, пропорційності, що у своїй сукупності наглядно демонструють можливості уповноваженого органу чи посадової особи використовувати власні дискреційні повноваження при застосуванні адміністративної відповідальності з метою дотримання необхідного

балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (діяльність) уповноважених суб'єктів (державного органу чи посадової особи).

**Ключові слова:** дискреційні повноваження, адміністративний розсуд, адміністративна відповідальність, принцип гуманізму, принцип адекватності, принцип пропорційності.

## LEGAL NATURE OF DISCRETIONAL POWERS IN THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

**Vdovichen Vitalii Anatoliiovych,**  
LL.D, Associate Professor  
of the Department of Public Law,  
Dean of the Faculty of Law  
(Yuriy Fedkovych Chernivtsi National  
University, Chernivtsi, Ukraine)

**Pylyp Yaroslav Yuriiiovych,**  
PhD, Deputy Head  
(Security Service of Ukraine  
in Chernivtsi region, Ukraine)

The article analyses the legal nature of discretionary powers in the application of administrative responsibility. The authorized (jurisdictional) body chooses among the legal options for behavior, and every possible outcome of its choice (under ideal conditions) must meet the requirements of legality. However, it is not enough to make a simple legal decision – such a decision must be motivated. The application of administrative responsibility should be clearly regulated by law. An important condition is the range of entities that are duly endowed with jurisdictional powers. The purpose of the study is based on the need for scientific analysis of the category of discretionary powers and their possible implementation in the application of administrative responsibility, determining their main content.

It was established that discretionary powers in the application of administrative responsibility are the ability of authorized (jurisdictional) entities to exercise their competence within the limits and in the manner prescribed by law. This is done through the assessment of the factual circumstances of the case (administrative offense), choosing the optimal solution in relation to the offender. The content of discretionary powers in the application of administrative responsibility is that the jurisdictional entity (whose powers include the possibility of bringing to administrative responsibility) has the right to apply only the statutory powers (own competence) in resolving a separate case of administrative offenses. In addition, within the current provisions of the law to make the most adequate and optimal decision in relation to the offender, which will take into account the public interests of society (in the perspective of educational, preventive and punitive functions of administrative responsibility).

It was proved that the exercise of discretionary powers in the application of administrative responsibility is associated with the principles of humanism, adequacy and proportionality. Taken together, this is clearly demonstrated by the jurisdiction body ability to exercise its discretion in exercising administrative responsibility in order to strike the right balance between any adverse consequences for the rights, freedoms and interests of the individual and the goals pursued by the decision.

**Key words:** discretionary powers, administrative discretion, administrative responsibility, principle of humanism, principle of adequacy, principle of proportionality.

**Постановка проблеми.** Ефективність правового регулювання багато в чому залежить від того, наскільки зміст права адекватний потребам розвитку суспільних відносин. Виходячи з цих потреб, змінюються роль, обсяг і співвідношення основних складових права його основних інститутів. Змінюються зміст та структура правових норм, що регулюють адміністративну відповідальність. Особливий інтерес представляє наукова оцінка сукупності зазначених норм, які широко застосовують численні державні органи влади та їх посадові особи. Тому проблема підвищення соціальної ефективності адміністративної відповідальності у регулюванні суспільних відносин у сучасних умовах є дуже актуальною, значущою, своєчасно включеною до порядку денного і потребує фундаментальної наукової розробки.

Адміністративно-юрисдикційні повноваження виходять від держави, у зв'язку з чим виділяються державно-правові підстави застосування заходів адміністративної відповідальності. Однак відсутність належної правової аргументації рішення, прийнятого із застосуванням дискреції, також не є в повній мірі вірним. Відповідність рішення вимогам закону не надає достатнього соціального результату, якого очікує суспільство та конкретна зацікавлена особа від суб'єкта публічної адміністрації. Загалом, варто пам'ятати, що оскільки орган публічної адміністрації обирає серед законних варіантів поведінки, то кожен можливий результат його вибору (за ідеальних умов) відповідає вимогам законності, з огляду на що не є достатнім прийняття просто законного рішення, а його рішення повинно бути мотивованим.

**Мета дослідження** виходить із необхідності здійснення наукового аналізу категорії дискреційних повноважень та їх можливої реалізації у застосуванні адміністративної відповідальності, а також визначення їх основного змісту.

**Ступінь наукової розробки.** Беззаперечно, наукою адміністративного права визнається необхідність існування та реалізації дискреційних повноважень. Однак, якщо в сфері публічного урядування ці повноваження носять беззаперечний характер, то у сфері застосування адміністративної відповідальності, накладення адміністративних стягнень, тай загалом – визначення адміністративних санкцій – дана проблема часто підміняється принципами, на основі яких і реалізують свої повноваження уповноважені органи. Питання дискреційних повноважень у своїх працях досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.С. Лагода, В.В. Лазарев, Н.Б. Писаренко, В.П. Тимошук, О.В. Тодошак. Акцент на розумінні адміністративного розсуду і його основні якості в сфері адміністративно-деліктного права досліджували О. Балинська, С. Беньковський, О. Семеній, О. Петренко, М. Селівон, Є. Устименко, В. Омелян та інші. Разом із тим, дискреційні повноваження у застосуванні адміністративної відповідальності необхідно розглядати в більш широкому плані як соціально-нормативне явище, яке пов'язане з потребою громадського суспільства у об'єктивному, доцільному та адекватному реагуванні на адміністративне правопорушення та особу-правопорушника.

**Виклад основного матеріалу.** Зарахування повноважень по застосуванню адміністративної відповідальності уповноваженими суб'єктами до дискреційних, стає можливим після розуміння сутності обов'язкових елементів дискреції. Одночасна й комплексна імплементація всіх ознак таких повноважень є запорукою реалізації ефективного публічного адміністрування та виконання суб'єктами публічної адміністрації повноважень, якими вони наділені законодавством у відповідності до принципів справедливості, законності, пропорційності, адекватності. Адже, дискреційні повноваження в застосуванні адміністративної відповідальності – це можливості уповноважених суб'єктів здійснювати власну компетенцію у межах і у спосіб, що встановлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи (адміністративного

правопорушення), з подальшим вибором оптимального рішення по відношенню до особи-правопорушника. До таких ознак ми можемо віднести: це є владою уповноважених суб'єктів приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність); реалізовується відповідним колом осіб, яких уповноважено на це законодавством (власний розсуд суб'єкта публічної адміністрації може реалізуватися визначеним законом колом осіб лише в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють інтереси держави, а не власні [1]; обсяг компетенції обмежений рамками закону; цей процес є інтелектуальною, аналітичною, творчою діяльністю, оскільки посадова особа, приймаючи рішення в конкретному випадку, повсякчас здійснює розумовий аналіз зовнішніх обставин і творчий пошук найбільш оптимального варіанта для врегулювання певної ситуації шляхом вибору одного з наявних альтернативних варіантів рішення, що запропоновано законодавством; характерною властивістю дискреційних повноважень є свобода вибору та гнучкість під час прийняття рішень, що відбувається через оцінювання фактичних обставин справи та врахування загальних і публічних інтересів; для прийняття найбільш оптимального рішення та здійснення найефективнішої діяльності уповноважений суб'єкт спирається на правові й позаправові загальносоціальні фактори дискреції; адміністративний розсуд обумовлюється дотриманням основоположних засад демократичного характеру, а саме принципів законності, справедливості, доцільності, розумності, обґрунтованості та пропорційності; необхідною властивістю є розумний строк здійснення дискреційних повноважень з огляду на фактичні обставини справи; ще однією не менш важливою ознакою є відповідність дискреції належній меті, задля якої здійснюється таке її застосування.

Адміністративна відповідальність може бути реалізована лише за наявності належних підстав (нормативних, фактичних та процесуальних). Компетентні посадові особи або колегіальні органи правомочні застосувати заходи адміністративної відповідальності лише при виявленні та оформленні фактично скоєного протиправного діяння, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність. Орган або посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, може призначити лише те адміністративне стягнення, яке міститься в тій чи іншій статті законодавчого акта, що встановлює відповідальність за конкретне адміністративне правопорушення (тобто вказане у санкції конкретної статті). Разом з тим, чимало санкції статей є розмитими, наприклад, штраф за вчинені правопорушення призначається не у конкретному розмірі, а, наприклад, від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Деякі з видів адміністративних стягнень не можуть застосовуватися до певних, точно зазначених у законі категорій громадян. Так, позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції [2].

В адміністративному законодавстві види санкцій можуть варіюватися. Наприклад, за одне правопорушення можуть бути встановлені санкції у вигляді попередження, штрафу та громадських робіт. Такі варіації спрямовані на те, щоб розрізняти правопорушення, які вчинені умисно, з необережності, спеціальними суб'єктами або

в стані крайньої необхідності та необхідної оборони. Проте, як відзначають деякі науковці, в окремих випадках така варіативність не є правильною, і зараз ведуться дискусії щодо встановлення чітко визначених санкцій за вчинені правопорушення [3, с. 137]. Однак, все ж таки, на нашу думку, застосування такої варіативності санкцій за адміністративні правопорушення носить конструктивний характер. Оскільки, такий підхід дає змогу більш ефективно реагувати компетентному органу (посадовій особі чи адміністративній комісії) на особу правопорушника, враховуючи, тим самим, як інтереси суспільства, так і саму особу правопорушника (вік, майновий стан, емоційний та психологічний стан такої особи). Саме тому, нам імпонує, з точки зору реалізації дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності, визначення адміністративного стягнення як заходу адекватної реакції держави (в особі уповноважених органів) на вчинення правопорушником (фізичною чи юридичною особою) адміністративних деліктів із акцентом як на майнові (фінансові) обмеження прав, правомочностей, так і вплив на саму особу, її психіку, її поведінку.

Крім того, досить часто, в науковій літературі використовують категорію принципів адміністративної відповідальності, в якості основних керівних ідей, начал, що лежать в основі її застосування. Однак, здебільшого саме такі принципи наглядно демонструють можливості уповноваженого органу чи посадової особи використовувати власні дискреційні повноваження при застосуванні адміністративної відповідальності. Для прикладу можна навести наступні: принцип гуманізму, принцип адекватності, принцип пропорційності.

Статтею 12 КУпАП встановлено, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку [2]. Такі правовідносини повністю виключають адміністративне переслідування особи, котра не досягла шістнадцятирічного віку. Зокрема, позиція законодавця полягає в припущенні вчинення неповнолітньою особою протиправного вчинку, але через малоліття не допускає навіть відкриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, а у випадку порушення провадження, негайне його закриття. Однак, така ситуація з неповнолітньою особою не є виключною. Адже, принцип гуманізму виражений і в правовідносинах, встановлених відсилочною нормою – частиною першою статті 13 КУпАП, та відісланою нормою – статтею 24-1 цього Кодексу щодо застосування до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, вичерпного переліку заходів впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) застереження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. Лише за адміністративно карні вчинки з більш високим ступенем суспільної небезпеки, або так звані «суспільно значимі проступки», прояв яких особливо гостро сприймається громадськістю, законодавець встановлює правовідносини провадження, в частині вибору міри адміністративного стягнення, як загальні [4, с. 44-45]. Але навіть і в цих випадках є можливість для реалізації дискреційних повноважень уповноваженими органами. Зокрема, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника, до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185 КУпАП) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 цього Кодексу [2].

Крім того, як відзначає Беньковський С.Ю., що яскравим прикладом гуманізму є така форма стадії провадження, як передача матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу. Особа, яка

вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу (частина перша статті 21 КУпАП). А також можливість звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення, яка передбачена статтею 22 КУпАП, у відповідності до якої при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням [4, с. 45]. Для прийняття найбільш оптимального рішення та здійснення найефективнішої діяльності суб'єкт публічної адміністрації спирається на правові й позаправові загальносоціальні фактори розсуду. Ця передумова виражена у так званому діапазоні: санкції «тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від... до...», «тягнуть за собою адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб», а також можливості застосування альтернативних і додаткових стягнень. Дотримання же принципу гуманізму, як відзначається в науковій літературі, полягає у правильному, з позиції гуманістичного сприйняття суспільних відносин, застосуванні визначених законом передумов – міри стягнення: мінімальної чи максимальної, із застосуванням додаткового чи альтернативного стягнення, що є логічним продовженням та виразом реального правозастосування з врахуванням праввідносин, що склалися [4, с. 46].

З іншої сторони, як підкреслює О. Балинська, що аналізуючи правозастосовну діяльність, варто пам'ятати про те, що вона базується на чітко визначених принципах законності, обґрунтованості, доцільності, які забезпечують її правомірність, справедливість та ефективність [5, с. 194]. Вимога доцільності передбачає зіставлення обраних засобів із метою обґрунтування їх відповідності саме вказаній меті, їх ефективності з огляду на ієрархію цілей [6, с. 44]. Правові засоби мають бути адекватними, відповідними головній меті адміністративної відповідальності, а також цілям санкцій, що можуть бути застосовані за адміністративні правопорушення. Для визначення доцільності будь-якого засобу повинні враховуватись, з одного боку, розмір та інтенсивність втручання в основне право, а з іншого – важливість мети, що ще раз підкреслює конструктивний характер реалізації дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності.

В ракурсі реалізації дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності принцип адекватності (пропорційності, доцільності) є принципом правозастосування, можливості його реалізації мають бути закладені також у самих санкціях. Із такої позиції деякі вчені виділяють санкції абсолютної адекватності та санкції відносної адекватності [7, с. 184]. Санкціями абсолютної адекватності визначають такі, що передбачають реакцію на правопорушення у вигляді, який є повною протилежністю самому порушенню. Такими санкціями є всі санкції припинювального та компенсаційного характеру. Наприклад, відшкодування завданої шкоди в адміністративному порядку є адекватним (пропорційним) нанесеній шкоді. Також, для прикладу, санкцією абсолютної адекватності є позбавлення спеціального права, наданого фізичній особі. Тобто, позбавлення права керування транспортним засобом особи, яка вчиняє порушення, пов'язане саме з керуванням таким транспортним засобом, абсолютно досягає своєї конструктивної мети. До санкцій відносної адекватності відносять ті, які або мають кількісний вимір і межі розміру, або за своїм змістом не пов'язуються з характеристиками вчинюваного адміністративного правопорушення. Такими, зокрема, є штрафи та інші фінансові санкції, адміністративний арешт, догана попередження та інші. Певні елементи принципу

адекватності (доцільності) можна знайти також у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так, у статті 22 КУпАП зазначено, що за малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності та обмежитись усним зауваженням. У свою чергу, в статті 33 КУпАП зазначається, що під час накладення стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі [2].

Як уже зазначалось, реалізація дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності пов'язується із принципом пропорційності, який реалізується через дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (діяльність) уповноважених суб'єктів (державного органу чи посадової особи). Крім того, ще одним із проявів реалізації дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності є обов'язок для уповноваженого органу відмовитися від накладання на особу непосильного для неї зобов'язання. Мова йде про те, що повинен бути дотриманий розумний компроміс між можливостями особи переносити тягар відповідного рішення та необхідністю накладення даного обов'язку. Отже, мета повинна мати не стільки пропорційні, а скільки допустимі, з точки зору особистості зацікавленої особи, засоби її досягнення [8, с. 141]. Разом із цим, при реалізації дискреції в даній сфері, варто розуміти, що уповноваженому органу, встановлюючи розумний баланс (компроміс), необхідно враховувати не тільки свої інтереси як суб'єкта, котрий уповноваженого реалізувати державну політику, не тільки інтереси особи-правопорушника, на якого покладається зобов'язання, а й інтереси інших осіб, які також можуть бути зацікавлені у встановленні такого обов'язку.

**Висновки.** Поняття «адміністративного розсуду» має тісний зв'язок із «дискреційними повноваженнями». Ці категорії виражають конструктивний спосіб здійснення компетенції в діяльності органів публічного адміністрування. Дискреція уповноваженого суб'єкта при застосуванні адміністративної відповідальності має місце тоді, коли в частині норми права (санкції) передбачається кілька варіантів допустимої поведінки такого органу щодо кваліфікації подій чи вчинків інших суб'єктів правовідносин (тут маємо на увазі і критерії визначення проступку малозначним чи вибір міри стягнення із запропонованих варіантів). Зміст дискреційних повноважень в застосуванні адміністративної відповідальності полягає в тому, що юрисдикційний суб'єкт (повноваженнями якого передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності) під час вирішення окремої справи про адміністративні правопорушення вправі застосовувати лише передбачені нормою закону повноваження (власну компетенцію), а вже в межах чинних положень законодавства прийняти найбільш адекватне та оптимальне рішення по відношенню до особи правопорушника, у якому будуть враховані публічні інтереси суспільства (в ракурсі виховної, превентивної та каральної функцій адміністративної відповідальності). Принцип гуманізму, принцип адекватності, принцип пропорційності наглядно демонструють можливості уповноваженого органу чи посадової особи використовувати власні дискреційні повноваження при застосуванні адміністративної відповідальності.

### Список використаних джерел:

1. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136–139.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 07.12.1984 р. № 8073-Х в редакції від 05.01.2022 р. Ст. 1122. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Петренко О. С. Адміністративні стягнення та санкції як категорії адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № (3). С. 133–140.
4. Беньковський С.Ю. Принцип гуманізму, як загальносоціальний принцип провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Форум права*. 2007. № 3. С. 44–47. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07bsjrap.pdf>
5. Балинська О. Проблеми теорії держави і права. Львів : Вид-во ЛьвДУВС, 2008. 320 с.
6. Селівон М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя. *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 3. С. 35–52.
7. Устименко Є. В. Принцип адекватності в застосуванні адміністративних санкцій. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 181–186.
8. Омелян В. О. Принципи адміністративного розсуду. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. С. 140–143.