

## СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

*У статті досліджуються вітчизняні та іноземні доктринальні підходи до сутності адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. Окреслено ключові положення щодо природи дискреційних повноважень публічної адміністрації. Запропоновано авторський підхід до розуміння поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації, а також наведено його ключові ознаки.*

**Ключові слова:** адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, автономія волі, публічна адміністрація.



**Омелян  
Вікторія Олександрівна,**  
*аспірант кафедри  
адміністративного  
та митного права  
Університету митної  
справи та фінансів  
viktory\_omelian@ukr.net*

### 1. Вступ

Хоча діапазон можливостей суб'єктів публічної адміністрації зазвичай обмежується приписами законодавчої бази держави, однак їх рішення не завжди детерміновані вимогами закону. Існує низка випадків, коли законодавець цілеспрямовано залишає відкритим питання про те, як саме діяти уповноваженому суб'єкту в певній ситуації. Зазначене є проявом можливості обирати, проявом права суб'єкта публічної адміністрації на адміністративний розсуд. Водночас, незважаючи на те, що цей правовий інститут повсякчас використовується в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, його дефініція та зміст досі не мають чіткого образу ні в науці адміністративного права, ні в практиці правозастосування, ні, зрештою, у текстах нормативно-правових актів. Варто акцентувати увагу на тому, що зловживання дискреційними повноваженнями має латентний характер та є не настільки відкритим для загального бачення, як у ситуації реалізації органом публічної адміністрації прямих приписів законодавства держави.

З огляду на окреслене дослідження поняття та змісту адміністративного розсуду дає змогу визначитися з тим, що саме можна назвати законним і справедливим обмеженням прав та свобод людини й громадянина, юридичних осіб та інших зацікавлених суб'єктів у процесі прийняття рішення суб'єктом публічної адміністрації. Дослідження поняття та змісту адміністративного розсуду має значну цінність у світлі впровадження загальних

тенденцій гуманізації й демократизації правової системи держави, а також покращення життя окремо взятих громадян і суспільства загалом.

Дослідженню поняття адміністративного розсуду присвятили свої наукові праці такі вітчизняні й російські вчені, як В.Б. Авер'янов, Н.А. Бааджи, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, І.П. Голосніченко, М.К. Закурін, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, А.П. Коренев, О.С. Лагода, В.В. Лазарев, С.А. Резанов, Н.Г. Саліщева, Ю.П. Соловей, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та інші. Суттєвим є внесок також іноземних авторів, таких як А. Барак, Г. Бребан, С. Міхалковскі, Л. Мішо, А. Сакс, П. Свяневіч, Г. Харт.

Водночас варто констатувати, що дотепер у правовій доктрині України не було сформовано єдиний підхід до визначення поняття адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. Відсутність єдності на теоретичному рівні зумовлює відсутність належних законодавчих ініціатив, які сприяють подоланню корупції під час застосування адміністративного розсуду. Дослідники у сфері адміністративного права приділили проблемі необмеженого адміністративного розсуду недостатньо уваги, що призвело до відсутності суттєвих змін в антикорупційному законодавстві та до свавілля посадових осіб органів публічної адміністрації.

*Метою статті* є дослідження вітчизняних та іноземних доктринальних підходів до сутності адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації та наведення конкретних висновків.

## **2. Конституційні засади адміністративного розсуду**

Загалом правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (частина 1 статті 19 Конституції України). Зазначене положення Основного Закону України має на меті встановити загальне правило для всіх суб'єктів правовідносин на території держави, відповідно до припису якого виключно на рівні закону можуть бути встановлені обов'язкові для втілення в життя моделі поведінки. Водночас суб'єкти публічної адміністрації, маючи право й повноваження владно керувати поведінкою інших осіб, додатково обмежені положенням частини 2 статті 19 Конституції України, де встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відтак суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані діяти (а також утримуватись від дій, приймати рішення), по-перше, лише якщо це встановлено Конституцією й законами України; по-друге, якщо в них є відповідні повноваження та діяльність суб'єкта публічної адміністрації не виходить за їх межі; по-третє, у встановлений Конституцією чи законом України спосіб.

## **3. Еволюція наукової думки щодо сутності адміністративного розсуду**

Поняття розсуду в праві в його загальному значенні почало формуватися давно. Водночас воно існувало здебільшого на рівні загальнозрозумілого явища, яке існує в повсякденному житті суспільства та влади в ньому. Проникнення терміна «розсуд» у літературу, пов'язану з наукою управління та права, відбулося ще за часів античності. Однак дослідження, у яких категорія «адміністративний розсуд» постає як предмет, почали з'являтися лише нещодавно (Антропов, 1995).

У допозитивістський період тлумачення категорії «розсуд» у ґрунтовних працях, присвячених цьому явищу, відсутні. Зазвичай це поняття трапляється в роботах, присвячених розгляду того чи іншого політико-правового питання, яке в повсякденному житті фактично було пов'язане із цим поняттям. Так, Ш.-Л. Монтеск'є зазначав, що світ розумних істот ще не керується з такою досконалістю, як світ фізичний, оскільки в нього хоч і є закони, які за своєю природою є незмінними, проте він не дотримується їх із тією ж постійністю, з якою світ фізичний дотримується своїх законів. Причина цього полягає в тому, що окремі розумні істоти за своєю природою обмежені, а тому схильні до помилки; з іншого боку, це властиво їм через їх природу діяти на власний розсуд. Тому вони не дотримуються своїх початкових законів та навіть тим законам, які створили для себе, вони підкоряються не завжди (Монтеск'є, 1970). Таким чином, корінь невиконання законів, на думку філософа, бере початок в інтелектуально-вольовій природі живої істоти, тому такі відхилення починаються в розсуді живої істоти. Ці роздуми дають нам можливість стверджувати, що розсуд як явище правового порядку має своїм витокom людську природу та безпосередньо від неї залежить.

Із цього приводу видатний російський адміністративіст Ю.А. Тіхоміров пише, що адміністративний розсуд є активним проявом суб'єктивного фактора в процесі правотворчості та правозастосування (Тіхоміров, 2006). Відтак відділення таких правових явищ, як адміністративний розсуд, правозастосовний розсуд, розсуд органу влади, від розсуду людей, які приймають владно-управлінські рішення, може мати наслідком обмеження розуміння цілісної картини буття цього правового явища. Неможливо створити діючий правовий інститут адміністративного розсуду, не враховуючи вплив на нього його джерела – людського розуму, людської свідомості, на які у свою чергу впливає рівень її загальної й правової освіченості, світоглядні та морально-етичні переконання, внутрішня дисципліна та емоційність.

Акцентуємо увагу на тому, що саме в цьому полягає основний недолік розсуду як юридико-прикладного явища. Адже навіть за наявності якісного нормування цього інституту не може бути гарантована його дієвість, оскільки правова дійсність залежить від психіки людини, яка здебільшого перебуває під значним впливом підсвідомого. Відтак постає нагальне питання: чи доцільно допускати до управлінської діяльності осіб із несвідомою, незрілою чи деформованою психікою? Якщо допускати, то як визначити рівень її несвідомості, незрілості чи деформованості? Зазначене питання в умовах позитивістської ізоляції не ставиться, а тому застосування інституту адміністративного розсуду як «чистого» правового явища несе в собі небезпеку руйнування довіри до влади, а в глобальних масштабах – руйнування суспільного устрою та цивілізації.

Вагому роль у розробленні правової концепції розсуду відіграв німецький філософ Г.В.Ф. Гегель. Він розглядав категорію розсуду в контексті застосування права органами влади. При цьому застосування права розглядається не як застосування права загалом, а як застосування права «до конкретного випадку», із чого постає, що виконання цієї функції покладається на конкретно визначене коло урядових органів. При цьому використання адміністративного розсуду в їх діяльності є неминучим та виходить із того, що право містить лише загальні межі для його за-

стосування. Мислитель писав, що «визначеність поняття вказує лише на загальну межу, усередині якої ще відбувається коливання в ту чи іншу сторону», тому для застосування права це коливання має бути припинене, унаслідок чого в зазначених межах з'являється випадкове та «на власне переконання» рішення (Гегель, 1990). Така випадковість і суб'єктивність у гегелівському баченні правової дійсності зумовлена тим, що закон, на його думку, завжди є загальною нормою, яка застосовується до окремого випадку, а наділений владою суб'єкт не є зацікавленою особою, оскільки вибір його на цю посаду залежить від випадку.

Описуючи місце адміністративного розсуду в повсякденному житті Російської імперії, професор Н.І. Лазаревський зазначав: «Наша на кожному кроці відчутна залежність від адміністративного розсуду є хворобою, яка глибоко вкорінилася в наш державний організм. <...> Населення сучасної Росії досить безмовне стосовно адміністрації, відчуває себе в залежності від неї, щоб бути в змозі надати верховній владі яку-небудь суттєву допомогу в боротьбі зі свавіллям, хоча б на нижніх рівнях влади. <...> Чинне наше право ставиться в залежність від нічим не обмеженого розсуду адміністрації в задоволенні життєвих потреб людини» (Лазаревський, 1900). Тому варто зробити висновок про те, що адміністративний розсуд, як і будь-яке явище дійсності, у різних умовах свого існування може як сприяти розвитку позитивних тенденцій у житті суспільства, так і негативно впливати на нього; при цьому все залежить від мистецтва його використання як законодавцем у процесі унормування цього інституту, так і органом адміністрації в процесі застосування норм до конкретного випадку життя з метою надання більшої правової визначеності суспільним відносинам.

Загалом у науці права на початку ХХ ст. підхід до розуміння поняття «розсуд» уже був сформований. Як зазначав А.Ф. Євтіхіїв, розсуд загалом у юриспруденції є явищем, протилежним до діяльності, заснований на спеціальній правовій нормі. Він має місце в різних сферах життя держави: у сфері законодавства, суду, адміністрації. Однак у кожній зі сфер він має свій особливий характер та допускається в різних межах. При цьому, як зазначає автор, розсуд адміністрації в літературі адміністративного права є особливо важким питанням як за своїм характером, так і за визначенням меж, у яких він допускається. Його називають «диявольським питанням» (*questio diabolica*) у німецькій літературі (Євтіхіїв, 1910). Справді, використання розсуду притаманне всім сферам юриспруденції. Особливо яскраво виражене використання розсуду в процесі створення законів, коли законодавець бере до уваги більше суспільні відносини, які він має намір урегулювати нормативно, ніж інші нормативні акти, що діяли до цього.

Водночас тяжіння влади до її абсолютизації й безконтрольності вплинуло на науку права. Як зазначав А.Ф. Євтіхіїв, була розроблена концепція поділу адміністрації на «чисту (дискреційну)» та «спірну» за критерієм наявності законодавчого врегулювання їх діяльності. Перший вид адміністрації розглядався як особливий вид суб'єктивного права адміністрації. У його межах адміністрація не була зв'язана законами, вважалася автономним господарем. У відносинах з індивідуумом адміністрація розглядалася як дискреційна влада, а індивідуум щодо неї – лише як особа, яка просить, тобто як особа, що має інтерес в адміністративній сфері, однак не має права вимагати від адміністрації задоволення цього інтересу.

Другий вид адміністрації суворо регулювався законами, а їх виконання для адміністрації мало першочергове значення. Цей вид адміністрації мав здебільшого судовий характер – це був розгляд скарг, викликаних сутичками між «чистою» адміністрацією, коли вона виходить за свої межі, та приватною особою, між інтересом приватним і суспільним. Водночас питання визначення меж між цими видами адміністрації остаточно так і не було вирішене (Євтіхієв, 1910). Загалом зазначена модель адміністрації з її умовним поділом на «дискреційну» та «врегульовану нормативно» існує на практиці нині. Водночас сфера дискреції щоразу стає меншою через її постійне врегулювання як шляхом законотворення, так і в процесі підзаконної нормотворчості.

#### **4. Сучасні доктринальні підходи до розуміння сутності адміністративного розсуду**

Л.А. Міцкевич звертає увагу на те, що під час прийняття управлінського рішення на власний розсуд органу може надаватися свобода в оцінці юридичного факту (юридичного складу), що має наслідком виникнення, зміну чи припинення правовідносин (свобода щодо визнання юридичного факту) або вибір однієї з декількох форм реагування на цей юридичний факт (свобода вибору варіантів дії). Діючи на власний розсуд, орган виконавчої влади має право самостійно обирати міру публічно-правового впливу, що застосовується до громадян та організацій, форму реалізації своїх повноважень, спосіб, порядок і строк виконання управлінського рішення. Межі адміністративного розсуду, на переконання Л.А. Міцкевич, є встановленими в нормативних актах чи інших джерелах права; це вид правового обмеження, що визначає кордони, у межах яких суб'єкт адміністративного розсуду має можливість вольового вибору для оптимального вирішення юридичного питання (Міцкевич, 2015). Межі розсуду повинні визначатися чітко й недвозначно та органічно вплітатися в текст нормативного акта.

З вимогою встановлювати чіткі межі адміністративного розсуду також виступає засновник Саратовської школи адміністративного права, професор В.М. Манохін. Автор доходить висновку, що розсуд у сфері державної діяльності є одним із засобів виконання державними органами покладених на них повноважень (Манохін, 1990). Водночас право приймати рішення на власний розсуд без наявності встановлених законом обмежень, на думку автора, є негативним явищем, яке призводить до свавілля з боку органів управління.

Є.А. Чабан визначає адміністративний розсуд як вид правозастосовного розсуду, який являє собою вільний вибір уповноваженим органом державного чи муніципального управління в особі його посадової особи можливої в майбутньому правомірної поведінки, фактичною основою якої є фактори навколишньої дійсності, заснованої на дискреційній специфіці діяльності цих органів та методів правового регулювання публічно-правових відносин у межах правового регулювання публічно-правових відносин (Чабан, 2013).

В.І. Ремньов розглядав поняття дискреційних повноважень як право органу державного управління приймати рішення на власний розсуд. Автор не дає відповідь щодо сутності самого поняття «розсуд». Проведене ним дослідження дає підстави вважати, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу, якщо

розглядати органи виконавчої влади в їх вертикальному підпорядкуванні. Така тенденція пов'язана з кількісною характеристикою функцій, які покладають на орган: чим вище в адміністративній ієрархії перебуває орган, тим більше повноважень він виконує, а отже, і необхідність застосування адміністративного розсуду в нього є вищою (Ремньов, 1979). Вбачається, що це твердження є сумнівним з огляду на те, що орган виконавчої влади вищого рівня меншою мірою пов'язаний із вирішенням конкретних справ, а більше забезпечує загальне регулювання суспільних відносин. Відтак його розсуд перебуває більше у сфері підзаконної нормотворчості, ніж у сфері прийняття адміністративного рішення.

Значну кількість досліджень проблем розсуду в зарубіжній юриспруденції здійснив американський науковець К.К. Девіс. Учений проводив здебільшого прикладні дослідження адміністративного розсуду та не мав на меті формування певної теорії адміністративного розсуду. Він визначив досить багато проблемних питань, які стосуються розсуду в юриспруденції. Так, К.К. Девіс розглядає розсуд як невід'ємну частину системи правосуддя передових народів світу. Тому центральним питанням, якому він приділяє увагу, є питання не про те, як взагалі виключити розсуд, а про те, яким чином можна підвищити рівень розсуду під час правозастосування посадовими особами органів публічної влади (Девіс, 1976). Зазначена мета визначає коло проблем, яким присвячує свою роботу автор: обмеження предмета розсуду, формулювання його дефініції, визначення методів дослідження, організація необхідності та можливості контролю розсуду, пропозиція конкретних засобів щодо регулювання розсуду тощо. К.К. Девіс сформулював свою позицію щодо сутності розсуду: «Посадова особа має право розсуду кожного разу, коли ефективні межі його повноважень залишають його вільним у здійсненні вибору між можливими напрямками дії чи бездіяльності» (Девіс, 1976). Акцент робиться на тому, що для того, щоб була свобода адміністративного розсуду, повинні існувати чіткі межі цієї свободи у формі лаконічно сформованих і забезпечених фактичними можливостями повноважень.

Одним із найбільш цікавих етимологічно спрямованих досліджень розсуду є робота американського науковця Г.Е. Пепінскі, який доходить висновків, що є протилежними думці К.К. Девіса. Цінність робіт Г.Е. Пепінскі полягає в тому, що він розробив власний методологічний підхід до дослідження цього явища. Ключовою тезою останнього є те, що «розсуд виключно та просто дорівнює розходженню в рішеннях, які дослідник не в змозі пояснити». При цьому вчений звертає увагу на те, що будь-яке розуміння поняття адміністративного розсуду залежить від суб'єктивного бачення дослідження (релятивізму). З огляду на це автор пропонує змінити підхід дослідження: перейти від позитивізму («факти говорять самі за себе») до емпіричного реалізму (теорії спираються на факти, які у свою чергу спираються на «примхи вимірювання» цих фактів). Автор констатує: «Серед тих із нас, хто стоїть на позиції розширення свободи людського вибору – реалізації вільної волі, – рідко визнається, що дослідження може конструюватися так, щоб виявляти в соціальній діяльності більше непояснених розходжень. Знання про те, яким чином групі людей вдається зменшити передбачуваність їх діяльності, забезпечує наукову основу для конструювання й оцінки стратегії соціального управління, які скоріше розширюють, ніж звужують простір для людського вибору. Для нас – дослідників розсу-

ду – у такому разі важливо визнати, що існування розсуду спирається виключно на те, яким чином ми та інші його досліджують» (Пепінські, 1984).

Не можна не навести також позицію видатного ізраїльського науковця, судді Верховного суду Ізраїлю А. Барака, який резюмував, що розсуд передбачає наявність права та свободи вибору із числа законних альтернатив. Тобто розсуд існує виключно там, де існує сфера, у якій правомочна сторона вільна вибирати між різними допустимими законом варіантами поведінки; якщо такої сфери не існує, розсуд зникає. Учений виділяє «абсолютний розсуд», коли носій розсуду може ухвалити практично будь-яке рішення, яке вважає найкращим, та «обмежений розсуд», коли суб'єктивне рішення особи, яка володіє правом на розсуд, обмежене умовами та формою рішення й чинниками, які необхідно брати до уваги (А. Барак, 1999).

Якщо ж звернутися до сучасних вітчизняних правових досліджень адміністративного розсуду, то варто окремо назвати пошуки О.М. Семеній, яка визначає адміністративний розсуд як владу суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і в спосіб, установлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, а також із подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі. Із зазначеного постають такі ознаки адміністративного розсуду:

- 1) адміністративний розсуд є владою публічної адміністрації, що проявляється через право приймати рішення, здійснювати діяльність (бездіяльність) на власний розсуд;
- 2) можливість реалізації адміністративного розсуду виключно уповноваженими законом особами;
- 3) обмеженість законом обсягу компетенції (дискреційних повноважень);
- 4) адміністративний розсуд є інтелектуальною, аналітичною, творчою діяльністю;
- 5) свобода вибору та гнучкість під час прийняття рішень, що відбувається через оцінювання фактичних обставин справи та врахування загальних і публічних інтересів;
- 6) високий ступінь залежності адміністративного розсуду від правових і загальносоціальних факторів розсуду;
- 7) відповідність меті, для якої право на його застосування було надане органу публічної адміністрації (Головін, 2012).

Практично аналогічними до наведеного розуміння сутності адміністративного розсуду є підходи українських дослідників Н.А. Бааджи, С.А. Резанова, М.К. Закуріна, О.П. Кривецького.

## 5. Висновки

Розсуд суб'єктів публічної адміністрації має характер юридичної фікції, оскільки фактично є розсудом осіб, які приймають рішення від імені та на виконання повноважень цього органу. З огляду на це адміністративний розсуд як юридичне явище має врегульовуватися на нормативному рівні. Від якості його регулювання залежить піддатливість волі приватних суб'єктів, що є однією з гарантій правопорядку.

Адміністративний розсуд є невід'ємним складником будь-якої діяльності публічної адміністрації, оскільки такі органи постійно зіштовхуються з необхідністю тлумачення й застосування абстрактних правових норм до конкретних життєвих обставин. Адміністративний розсуд дає змогу пристосовувати нормативно-правове регулювання до багатоманітних індивідуально визначених адміністративних справ згідно з їх реальними обставинами та умовами. Необхідність застосування адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації є закономірною й зумовлюється цілим комплексом причин, серед яких можна виділити як позитивні (динаміка розвитку та значне ускладнення суспільних відносин, які потребують правової регуляції, творчий підхід до виконання покладених на особу повноважень і прояв ініціативи в процесі управлінської діяльності тощо), так і негативні (наявність застарілих та суперечливих правових норм, слабка кодифікація адміністративного законодавства тощо).

Застосування адміністративного розсуду передбачає можливість обрання відповідними суб'єктами публічної адміністрації найоптимальнішого рішення в конкретній адміністративній справі з огляду на фактичні обставини цієї справи, проте в будь-якому разі в загальних межах, визначених нормативно-правовими актами держави. Застосування адміністративного розсуду не лише оптимізує діяльність публічної адміністрації, а й сприяє реалізації принципів верховенства права, справедливості та належної адміністрації, що є головними аспектами взаємин людини й держави в сучасних європейських країнах.

Пропонуємо визначати адміністративний розсуд як об'єктивно зумовлену обставинами конкретної справи та підкріплену правовими нормами можливість суб'єктів публічної адміністрації на виконання своїх повноважень самостійно здійснювати оцінку наявних фактичних обставин справи з подальшим вибором оптимальної моделі власної поведінки з декількох «альтернативних» варіантів.

Адміністративний розсуд має аналітичний, інтелектуально-вольовий і творчий характер та проявляється в оцінці фактичних обставин справи, визначенні рівня власної компетентності, тлумаченні норм законодавства, які підлягають застосуванню в цих обставинах, коли автентичне чи інше прирівняне до нього тлумачення відсутнє, а також у виборі органом через його уповноваженого суб'єкта найбільш доцільного, справедливого, розсудливого оптимального рішення – варіанта правозастосовної поведінки (прийняття адміністративного акта, вчинення адміністративної дії чи бездіяльності).

#### Список використаних джерел:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. Москва: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2006. 697 с.
2. Антропов В.Г. Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (лого-семантический аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995. 180 с.
3. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. Москва: НОРМА, 1999. 376 с.
4. Бааджи Н.А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. Південноукраїнський правничий часопис. 2016. № 1. С. 140–143.
5. Гегель Г.В.Ф. Философия права. Москва: Мысль, 1990. 524 с.



6. Головін А.П. Вплив адміністративного розсуду на формування девіантних установок працівника міліції. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2012. № 4. С. 154–162.
7. Евтихийев А.Ф. Усмотрение (das freie Ermessen) администрации. Журнал Министерства юстиции. Санкт-Петербург, 1910. № 5. С. 77–101.
8. Закурін М.К. Дискреція – дія на власний розсуд. Поняття та прояв. Вісник господарського судочинства. 2009. № 4. С. 17–24.
9. Кривецький О.П. Дискреція – межі дозволеного або свавілля без меж. Громадська думка про правотворення: інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. 2015. № 20(102). С. 11–14.
10. Лазаревский Н.И. Административное усмотрение. Право. 1900. № 42. С. 1–4.
11. Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению. Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–30.
12. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. Москва: Проспект, 2015. 460 с.
13. Монтескье Ш.-Л. О духе законов. Антология мировой философии: в 4 т. / ред. кол.: В.В. Соколов и др. Москва: Мысль, 1970. Т. 2: Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. С. 536–545.
14. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. Форум права. 2009. № 1. С. 480–483. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2009\\_1\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_69).
15. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. Москва: Юридическая литература, 1979. 378 с.
16. Чабан Е.А. Административное усмотрение: понятие и особенности. Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 64–69.
17. Davis K.C. Discretionary Justice in Europe and America. Urbana: University of Illinois Press, 1976. 203 p.
18. Pepsinsky H.E. Better Living through police discretion. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3785&context=lcp>.

### References:

1. Tikhomirov, Iu.A. (2006). *Administrativnoe pravo i protsess: polnyi kurs* [Administrative Law and Process: Full Course]. Moscow: Izdatelstvo Tikhomirova M.Iu. [in Russian].
2. Antropov, V.G. (1995). *Pravoprimeritelnoe usmotrenie: poniatie i formirovanie (logiko-semanticheskii aspekt)* [Law Enforcement: Concept and Formation (Logico-Semantic Aspect)] (PhD Thesis). Volgograd. [in Russian].
3. Barak, A. (1999). *Sudeiskoe usmotrenie [Refereeing discretion]* (transl. from English). Moscow: NORMA. [in Russian].
4. Baadzhy, N.A. (2016). *Harantii zakonnosti zastosuvannia administratyvnoho rozsudu v diialnosti orhaniv publichnoi administratsii* [Guarantees of the lawfulness of the use of administrative discretion in the activities of public administration bodies]. *Pivdenoukrainskyi pravnychiy chasopys*, no. 1, pp. 140–143.
5. Gegel, G.V.F. (1990). *Filosofia prava [Philosophy of Law]*. Moscow: Mysl. [in Russian].
6. Holovin, A.P. (2012). *Vplyv administratyvnoho rozsudu na formuvannia deviantnykh ustanovok pratsivnyka militsii* [Influence of administrative discretion on the formation of deviant settings of a police officer]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*, no. 4, pp. 154–162.

7. Evtikhiev, A.F. (1910). Usmotrenie (das freie Ermessen) administratsii [Discretion (das freie Ermessen) administration]. Zhurnal Ministerstva iustitsii, no. 5, pp. 77–101.
8. Zakurin, M.K. (2009). Dyskreetsiia – diia na vlasnyi rozsud. Poniattia ta proiav [Discrimination – action at its discretion. Concept and manifestation]. Visnyk hospodarskoho sudochynstva, no. 4, pp. 17–24.
9. Kryvetskyi, O.P. (2015). Dyskreetsiia – mezhi dozvolenoho abo svavillia bez mezh [Discretion – the limits of permissiveness or arbitrariness without limits]. Hromadska dumka pro pravotvorennia: informatsiino-analitychnyi biuletyn na bazi operatyvnykh materialiv, no. 20(102), pp. 11–14.
10. Lazarevskii, N.I. (1900). Administrativnoe usmotrenie [Administrative discretion]. Pravo, no. 42, pp. 1–4.
11. Manokhin, V.M. (1990). Pravovoe gosudarstvo i problema upravleniia po usmotreniiu [The rule of law and the problem of management at discretion]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, no. 1, pp. 23–30.
12. Mitskevich, L.A. (2015). Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie: monografiia [Essays on the theory of administrative law: modern content: monograph]. Moscow: Prospekt. [in Russian].
13. Monteske, Sh.-L. (1970). O dukhe zakonov [On the spirit of the laws]. Antologiiia mirovoi filosofii v 4 t. [Anthology of world philosophy: in 4 vol.], vol. 2: Evropeiskaia filosofiiia ot epokhi Vozrozhdeniia po epokhu Prosveshcheniia [European philosophy from the Renaissance to the Enlightenment]. Moscow: Mysl, pp. 536–545.
14. Rezanov, S.A. (2009). Vykorystannia dyskreetsiinykh povnovazhen v diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia [Use of discretionary powers in the activities of state administration bodies]. Forum prava, no. 1, pp. 480–483. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2009\\_1\\_69](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_1_69).
15. Remnev, V.I. (1979). Sotsialisticheskaia zakonnost v gosudarstvennom upravlenii [Socialist Legality in Public Administration]. Moscow: Iuridicheskaia literatura. [in Russian].
16. Chaban, E.A. (2013). Administrativnoe usmotrenie: poniatie i osobennosti [Administrative Discretion: Concept and Features]. Administrativnoe pravo i protsess, no. 11, pp. 64–69.
17. Davis, K.C. (1976). Discretionary Justice in Europe and America. Urbana: University of Illinois Press. [in English].
18. Pepsinsky, H.E. (1984). Better Living throught police discretion. Retrieved from: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3785&context=lcp>.

## THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Viktoriya Omelyan,**

*Ph.D. Student at the Department of Administrative and Customs Law  
at the University of Customs and Finance  
viktory\_omelian@ukr.net*

*The article systematically explores the essence of administrative discretion in the activities of public administration. The key doctrinal approaches regarding the nature of the discretionary powers of public administration are outlined. The author's approach to understanding the notion of administrative discretion in the activity of public administration is proposed, as well as the key features of it are given. The study attempts to specify the*

*nature of administrative discretion and outline approaches for improving legal regulation of it. The need for further researches in this area in the field of public administration has been substantiated. It is proved that big number of decisions of administrative agencies emerges through the exercise of discretion. The article focuses on the importance of not only reducing the size of administrative discretion, but also ensuring the proper monitoring of the exercise of such powers on the basis of law, justice, and expediency.*

*The discretion of the subject of public administration has the character of a legal fiction, since it is in fact the discretion of the persons who make decisions on behalf and in the exercise of the powers of this authority. In view of this, administrative discretion, as a legal phenomenon, should be regulated at the legislative level. The quality of its regulation depends on the submissiveness of the will of private actors, which is one of the safeguards of law and order.*

*We propose to determine administrative discretion as an objective possibility, supported by actual conditions, and authorized by law, of the authorized person of a public administration body to choose its own reaction from legitimate "alternative" variants of its possible conduct to fulfil the powers granted by law in order to resolve a particular case and to achieve the purpose of providing such a right.*

*The administrative discretion is analytical, intellectually volitional and manifested in the assessment of the actual circumstances of the case, in the definition of the level of own competence, in the interpretation of the rules of law that are applicable in these circumstances, when there is no authentic or other equivalent to it, and in the choice of the most expedient, fair, reasonable, optimal solution - an option of law enforcement (the adoption of an administrative act, the commission of an administrative action or inaction).*

**Key words:** administrative discretion, discretionary powers, autonomy of will, public administration.